This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

GOV
1008
5.3

Gov 1008.5.3

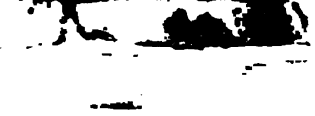
FROM THE BRIGHT LEGACY.

Received 3 Mass., 1886.

Descendants of Henry Bright, jr., who died at Watertown, Mass., in 1689, are entitled to hold scholarships in Harvard College, established in 1880 under the will of

JONATHAN BROWN BRIGHT

of Waltham, Mass., with one half the income of this Legacy. Such descendants failing, other persons are eligible to the scholarships. The will requires that this announcement shall be made in every book added to the Library under its provisions.



Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Unter Mitwirkung von

Professor Dr. Aschehoug in Christiania, Landgerichtspräsident Dr. Becker in Oldenburg, Landrichter Bömers in Bückeburg, Dr. Böttticher in Freiburg i. B., Professor Dr. Brusa in Turin, Geheimerath Professor Dr. von Bulmerincq in Heidelberg, Rechtsanwalt H. Büsing in Schwerin, Großherzogl. Luxemburg. Geschäftsträger in Berlin Dr. Cyschen, Professor Dr. Engelmann in Dorpat, Archivrath Falkmann in Detmold, Geh. Justizrath Forkel in Coburg, Kanzler Professor Dr. Gareis in Gießen, Landgerichtsrath Dr. F. Haupp in Tübingen, Professor Dr. Hoos in Kopenhagen, Professor Dr. de Hartog in Amsterdam, Geh. Justizrath Professor Dr. Hinschius in Berlin, Geh. Hofrath Professor Dr. von Holst in Freiburg, Geh. Regierungsrath Dr. Kircher in Meiningen, Rechtsanwalt Rath Klinghammer in Rudolstadt, Senator Dr. Klügmann in Lübeck, Staatsrath Professor Dr. Laband in Straßburg i. E., Cabinetschef Professor André Lebon in Paris, Landgerichtsrath Leoni in Straßburg i. E., Bergamtsdirector Dr. Leuthold in Freiberg, Landgerichtsdirector Liebmann in Greiz, Advokat J. Manole in Galatz, Professor Dr. G. Meyer in Jena, Rechtsanwalt Z. Müller in Gera, Professor Dr. Nys in Brüssel, Professor Dr. J. von Orelli in Zürich, Wirkl. Geh. Rath Otto in Braunschweig, Landgerichtspräsident Pietscher in Dessau, Advokat Professor Dr. Saripolos in Athen, Staatsminister Dr. von Sarwey in Stuttgart, Staatsrath Dr. Schambach in Sondershausen, Ministerialrath Dr. Schenkel in Karlsruhe, Geheimerath Professor Dr. F. Schulze in Heidelberg, Rechtsanwalt Dr. Sievers in Bremen, Geheimerath Sonnenkalb in Altenburg, Professor Dr. Ulbrich in Prag, Professor Dr. W. Vogel in Erlangen, Rechtsanwalt Dr. J. Wolffson in Hamburg und anderen Gelehrten des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. Heinrich Marquardsen,

Professor in Erlangen und Mitglied des Reichstags und der bayerischen Abgeordneten-Kammer.

Vierter Band.

Erster Halbband.

Dritte Abtheilung.

Freiburg i. B. 1885.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr

(Paul Siebeck).

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts.

Vierter Band.

Das Staatsrecht der außerdeutschen Staaten.

Erster Halbband.

Dritte Abtheilung.

Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika.

Bearbeitet

von

Dr. H. von Holst,

Geh. Hofrath und Professor an der Universität Freiburg.

Freiburg i. B. 1885.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr

(Paul Siebeck).

VII, 3954
Gov 1003.5.3
HARVARD COLLEGE
MAY 3 1886
LIBRARY

Das Recht der Ueberſetzung in fremde Sprachen behält ſich die Verlagshandlung vor.

Druck von C. A. Wagner in Freiburg i. B.

Inhaltsübersicht.

Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika.

Von

Geh. Hofrath Professor Dr. H. von Holst.

Erster Abschnitt: Genesis der Bundesverfassung.

Seite

Litteraturübersicht 3

§ 1. Vorbemerkungen 3
§ 2. Entstehungsgeschichte der Union und die Konföderations-Artikel 4
§ 3. Reformbestrebungen 9
§ 4. Entstehungsgeschichte der Verfassung 10
§ 5. Die fünfzehn Amendements 17
§ 6. Das Unionsgebiet und die konstituirenden Glieder der Union 19

Zweiter Abschnitt: Die Bundesverfassung.

Litteraturübersicht 21

Grundliegende Prinzipien der Verfassung und des Verfassungsrechts.

§ 7. Die sogen. Präambel 22
§ 8. Die Lehre von der Staatensouveränetät 23
§ 9. Das Volk der Vereinigten Staaten 25
§ 10. Die rechtliche Natur der Verfassung 25
§ 11. Das Recht und die Pflicht des Zwanges 26
§ 12. Die Sezession von Staaten 27
§ 13. Rekonstruktion 27
§ 14. Vereinigte Staaten 27
§ 15. Die Souveränetät 29
§ 16. Die Kompetenz der Bundesgewalten und der Staaten 30
§ 17. Interpretation und Konstruktion der Verfassung 31
§ 18. Abgrenzung der Kompetenz 32
§ 19. Verfassungsrechtliche Kompetenzkonflikte 33

Die Organisation der Bundesregierung.

§ 20. Die drei Departements 38
§ 21. Die Amtsdauer 39
§ 22. Wahlmodus, aktives Wahlrecht 40
§ 23. Das Instruktionsrecht 43
§ 24. Der Kongreß 45
§ 25. Die Exekutivgewalt 46
§ 26. Das Kabinet 50
§ 27. Die Bundesgerichte 53

Rechte, Privilegien und Rechtsbeschränkungen der Bundesgewalten, sowie ihrer einzelnen Mitglieder.

§ 28. Der Kongreß 55
§ 29. Der Präsident 58
§ 30. Die Richter 58

Seite

Die Thätigkeit der Regierungsfaktoren.

§ 31. Die allgemeine gesetzgeberische Thätigkeit des Kongresses . . . 59
§ 32. Der Gesetzgebungsprozeß . . . 60
§ 33. Die Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung . . . 61
§ 34. Der Präsident . . . 63

Die Befugnisse des Kongresses.

§ 35. Allgemeine Grundsätze . . . 63
§ 36. Steuer-, Finanz- und Staatsschuldenwesen . . . 64
§ 37. Die Budgetverhältnisse und die Finanzverwaltung . . . 70

Oeffentlicher Verkehr.

§ 38. Handel und Wandel . . . 74
§ 39. Naturalisation . . . 81
§ 40. Maße und Gewichte . . . 81
§ 41. Post . . . 82
§ 42. Schutz des geistigen Eigenthums . . . 82

Justiz.

§ 43. Allgemeine Befugnisse . . . 83
§ 44. Hochverrath . . . 84
§ 45. Sonstige strafrechtliche Befugnisse . . . 86
§ 46. Impeachment . . . 86

Internationale Beziehungen und Militärhoheit.

§ 47. Internationale Beziehungen . . . 89
§ 48. Militärhoheit . . . 89
§ 49. Miliz . . . 92
§ 50. Einquartierung . . . 93

Der Sitz der Bundesregierung und das Fiskaleigenthum.

§ 51. District of Columbia . . . 93
§ 52. Das Fiskaleigenthum . . . 94
§ 53. Die Territorien . . . 95
§ 54. Die Aufnahme neuer Staaten . . . 101

Die Befugnisse des Präsidenten.

§ 55. Das Wesen der Befugnisse des Präsidenten und der ihm obliegenden Pflichten . . . 103
§ 56. Militärgewalt . . . 104

Auswärtige Beziehungen.

§ 57. Der Verkehr mit fremden Mächten . . . 107
§ 58. Vertragsrecht . . . 108

---

§ 59. Das Ernennungsrecht . . . 111
§ 60. Das Begnadigungsrecht . . . 113

Die Kompetenz der Bundesgerichte.

§ 61. Allgemeine Grundsätze und Gesichtspunkte . . . 114
§ 62. Unter der Verfassung, den Bundesgesetzen und den Verträgen entstehende Rechtsfälle . 116
§ 63. Gesandte, andere diplomatische Agenten und Konsuln . . . 117
§ 64. Admiralitäts- und Seegerichtsbarkeit . . . 117
§ 65. Rechtsstreitigkeiten, in denen die Vereinigten Staaten Partei sind . . . 118
§ 66. Rechtsstreitigkeiten zwischen zwei oder mehr Staaten . . . 118
§ 67. Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Staat und Bürgern eines anderen Staates . . . 119
§ 68. Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern verschiedener Staaten . . . 119
§ 69. Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern desselben Staates über Ländereien auf Grund eines von verschiedenen Staaten ertheilten Besitztitels . . . 119
§ 70. Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Staat oder seinen Bürgern und fremden Staaten, Bürgern oder Unterthanen . . . 119
§ 71. Prozeßordnung und Geschäftskreis . . . 119

Seite

Ausdrückliche Kompetenzbeschränkungen und Verbote.

§ 72. Bills of attainder und ex post facto Gesetze 121
§ 73. Adel 121
§ 74. Religionsfreiheit 122
§ 75. Rede- und Preßfreiheit 123
§ 76. Versammlungs- und Petitionsrecht 124
§ 77. Das Recht Waffen zu besitzen und zu tragen 124
§ 78. Sklaverei 124
§ 79. Kontrakte 124

Ausdrückliche Verpflichtungen.

§ 80. Garantie republikanischer Regierungsform 127
§ 81. Verfassungsrechtliche »State Comity« 130
§ 82. Auslieferung flüchtiger Verbrecher 132
§ 83. Rechtsgleichheit 133

Rechte und Rechtssicherheit Einzelner.

§ 84. Der „ordentliche Weg Rechtens“ und gleicher Schutz der Gesetze 135
§ 85. Verhaftungen, Haussuchungen und Beschlagnahmen 138
§ 86. Kriminaljustiz 139
§ 87. Geschworengerichte in der Zivilrechtspflege 141
§ 88. Amendirung der Verfassung 141

Dritter Abschnitt. Das Staatsrecht der Einzelstaaten.

§ 89. Vorbemerkungen 142
§ 90. Ursprung der Verfassungen 142
§ 91. Bestandtheile der Verfassungen 144
§ 92. Die gesetzgebende Gewalt 144
§ 93. Die Exekutive 154
§ 94. Die Gerichte 157
§ 95. Verfassungsänderungen 157
§ 96. Das Steuerwesen 160
§ 97. Schulwesen 164
§ 98. Verhältniß von Staat und Kirche 169

Die Organe der Selbstverwaltung.

§ 99. Im Allgemeinen 173
§ 100. Die Counties 175
§ 101. Die Towns oder Townships 176
§ 102. Städte 177

Das
Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika.

Von

Dr. H. von Holst,

Geh. Hofrath und Professor an der Universität Freiburg.

Erſter Abſchnitt.

Geneſis der Bundesverfaſſung.

Peter Force, American Archives. 9 vols., Wash., 1833—37. The Journals of Congress from 1774 to 1788, 13 vols., Phil., 1777—88; (4 vols., Wash., 1823). Secret Journals of the Acts and Proceedings of Congress from the First Meeting thereof to the Dissolution of the Confederation by the Adoption of the Constitution of the United States, 4 vols., Bost., 1821. J. Elliot, The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787, together with the Journal of the Federal Convention, Luther Martin's Letter, Yates's Minutes, Congressional Opinions, Virginia and Kentucky Resolutions of '98 and '99, and other Illustrations, 5 vols., Phil., 1861. Journal, Acts, and Proceedings of the Convention Assembled at Philadelphia which Framed the Constitution of the United States, Bost., 1819. The Federalist, Ausgabe von H. B. Dawſon, 2 vols., Morrisania, 1864.

The Works of Benjamin Franklin, 10 vols., Phil., 1840. The Works of John Adams, 10 vols., Bost., 1856. The Writings of George Washington, 12 vols., New York, 1852. The Writings of Thomas Jefferson, 9 vols., Wash., 1853. Letters and other Writings of James Madison, 4 vols., Phil., 1865. The Works of Alexander Hamilton, 7 vols., New York, 1851. The Works of Fisher Ames, 2 vols., New York, 1869.

Sherman, The governmental History of the United States of America from the earliest settlement to the adoption of the constitution, Pha. 1860. R. Frothingham, The Rise of the Republic of the United States, Bost., 1872. G. Bancroft, History of the United States, from the Discovery of the American Continent to the Close of the Revolutionary War, 10 vols., Bost., 1834—74. Derſelbe, History of the Formation of the Constitution of the United States of America, 2 vols., New York, 1882. R. Hildreth, History of the United States from the Discovery of America to the End of the Sixteenth Congress, 6 vols., New York, 1879 (neue Ausg.). G. Tucker, The History of the United States from their Colonization to the End of the Twenty-sixth Congress, in 1841. J. Grahame, The History of the Rise and Progress of the United States of North America from their Colonization till the Declaration of Independence, 4 vols., Phil., 1845. T. Pitkin, A Political and Civil History of the United States of America from their Commencement to the Close of the Administration of Washington, including a Summary of the Political and Civil State of the New England Colonies prior to that Period. 2 vols., New Haven, 1828. H. v. Holſt, Verfaſſung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika, 1. Theil, Düſſeld., 1873. G. T. Curtis, History of the Constitution, 2 vols., New York 1863 [1]).

§ 1. **Vorbemerkungen.** Wie jede lebensfähige Verfaſſung, iſt die Konſtitution der Vereinigten Staaten von Amerika ein Ausfluß der gewordenen und werdenden konkreten Verhältniſſe und nicht ein Produkt der abſtrakten politiſchen Spekulation. Sie kann da-

1) Die zahlreichen Biographien von Belang kann ich aus Rückſicht auf den Raum nicht einzeln aufführen. Leider muß ich auch darauf verzichten, die Werke — und ihre Zahl iſt nicht ganz gering — namhaft zu machen, die den Anſpruch der Wiſſenſchaftlichkeit erheben und bisweilen auch in dieſem und jenem Stück einiges Verdienſt haben, aber im Allgemeinen werthlos ſind oder gar eine Unſumme gröbſter Unrichtigkeiten enthalten. — Einmal erwähnte Werke nenne ich bei den ſpäteren Literaturüberſichten nicht wieder und bei den regelmäßig fortgeführten Publikationen des amtlichen Materials (Geſetze, ſtenographiſcher Bericht der Kongreßdebatten u. ſ. w.) gebe ich nicht die Bändezahl an.

her auch nur vom Boden der geschichtlichen Entwickelung aus verstanden und richtig beurtheilt werden. Die Kenntniß ihrer Entstehungsgeschichte reicht jedoch nicht für die Gewinnung eines solchen Verständnisses und Urtheils hin. Da das Volksleben, dessen Grundgesetz die Verfassung ist, sich in einem beständigen Entwickelungsprozeß befindet, muß auch sie, unabhängig von etwaigen förmlichen Aenderungen, eine gewisse Wandlungsfähigkeit haben, die deßwegen nicht minder thatsächlich ist, weil sie in ihr selbst keinen äußeren Ausdruck erhält. Eine Verfassung, die einem chinesischen Schuh gleicht, kann nur einem chinesischer Starrheit verfallenen Volksthum entsprechen. Unbeschadet seiner Festigkeit muß das Staatsgrundgesetz hinlängliche Elastizität haben, um den entstehenden neuen Bedürfnissen voll genügen zu können, ohne doch über den in ihm gegebenen Rahmen widerrechtlich hinaustreten oder ihn zu häufigen Veränderungen unterziehen zu müssen. Der reale Inhalt der Verfassung, wie er in der Gesetzgebung konkrete Gestalt gewinnt, wächst und modifizirt sich mit dem fortschreitenden Staats- und Volksleben. Auch sie befindet sich in einem steten Entwickelungsprozeß, der ein im eigentlichen Sinne des Wortes wesentliches Moment für ihre Beurtheilung bildet, aber völlig unberücksichtigt bleibt, wenn man sie lediglich nach den Regeln interpretirt, die für den Richter bei der Anwendung eines gewöhnlichen statutarischen Gesetzes maßgebend sind. Diese Regeln haben auch hinsichtlich des Staatsgrundgesetzes volle Geltung, aber es will dabei stets im Lichte der Geschichte gelesen, gedeutet und kritisirt werden [1]). Ist der Staatsmann verpflichtet, bei seiner Anwendung gewissenhafter Jurist zu sein, so muß der Jurist auch bei seiner Darstellung und Prüfung stets die Gesichtspunkte des Staatsmannes im Auge behalten.

§ 2. **Entstehungsgeschichte der Union und die Konföderations-Artikel.** Die englischen Kolonien, die sich am 4. Juli 1776 in die Vereinigten Staaten von Amerika verwandelten, haben — abgesehen von der holländischen Periode Neu-Amsterdam's (New York's) — seit jeher in einer indirekten rechtlichen Verbindung gestanden, da sie alle den staatlichen Gewalten des gleichen Mutterlandes unterworfen waren. Ganz unabhängig von dieser traten jedoch auch schon einige von ihnen sehr früh zu einander in ein näheres Verhältniß. Die ideellen Momente der gleichen Abstammung, Sprache u. s. w. erleichterten wohl diesen Aneinanderschluß, aber veranlaßt wurde er durch den Druck der realen Verhältnisse. Die territoriale Zusammengehörigkeit und die Gleichartigkeit der äußeren Lebensbedingungen, in die sich die Kolonisten gestellt fanden, erzeugten eine Interessengemeinschaft, die stetig in die Breite wie in die Tiefe wachsen und endlich stärker werden mußte als die Rechtsbande, die jede einzelne Kolonie mit dem Mutterlande verknüpften. Auf der anderen Seite aber trugen die politische Organisation und die soziale Struktur der Kolonien ein so verschiedenes Gepräge und die Undichtigkeit der Bevölkerung, sowie die Unzulänglichkeit der Verkehrsmittel begünstigten so sehr eine eigenartige Fortentwicklung, daß bei diesen Unionsbestrebungen von Anfang an scharf die Tendenz hervortritt, die Verbindung thunlichst auf das Nothwendige zu beschränken. Das Wünschen und Streben der Bevölkerung nach politischer Vereinigung eilte nicht der Entwickelung der thatsächlichen Verhältnisse voraus, sondern hielt höchstens gleichen Schritt mit ihr, hinkte ihr aber auch häufig nur langsam und widerwillig nach. Der Bund der Vereinigten Kolonien von Neu-England, den Massachusetts, Plymouth, Connecticut und New Haven 1643 zum Schutz gegen die Indianer und die holländischen Nachbarn schlossen, verlor seine Bedeutung mit der Veranlassung, die ihn in's Leben gerufen hatte und nach seinem unbetrauerten Aufhören vergingen Jahrzehnte, ehe in beachtenswerther Weise der Wunsch zu Tage trat, eine neue, weitere und innigere Ver-

1) Pomeroy, An Introduction to the Constitutional Law of the United States, §§ 18—21.

einigung herbeizuführen. Den Anstoß dazu gaben wieder äußere Gefahren und die Initiative wurde von dem Mutterlande ergriffen. Allein während England auf dem Kongreß zu Albany von 1754, auf dem New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, Pennsylvania und Maryland vertreten waren, im Hinblick auf den drohenden Krieg mit Frankreich nur auf die größere Sicherstellung der Kolonien bedacht war und namentlich die Herstellung eines guten Einvernehmens mit den Indianern wünschte, regten die kolonialen Vertreter den Gedanken einer ständigen Vereinigung mit verhältnißmäßig weit gesteckten Zielen an [1]). Ihre Vorschläge fanden jedoch nicht nur bei der Regierung keinen Beifall, sondern auch die repräsentativen Versammlungen der Kolonien wiesen sie ausnahmslos zurück. Erst der Streit mit dem Mutterlande über das Besteuerungsrecht des Parlaments brach der Erkenntniß breite Bahn, daß die Lebensinteressen aller Kolonien ihr festes Zusammenstehen zu einer unabweislichen Forderung machten. Auf dem Kongreß zu New York im Oktober 1765, der die Antwort auf den Erlaß der Stempelakte gab, waren bereits neun Kolonien vertreten. Je mehr der Konflikt dann den Charakter einer Revolution annahm, desto mehr befestigte sich auch die Ueberzeugung, daß es sich nicht mehr nur um einen Streit des Mutterlandes mit einer Anzahl ähnlich gesinnter Kolonien über ein Mehr oder Minder bei der Vertheilung der politischen Rechte handle, sondern dem europäischen England thatsächlich ein Amerika gegenüberstehe. In je höherem Grade man dieser Thatsache gemäß handelte, desto schärferen Ausdruck gewann aber auch die andere Thatsache, daß so weit das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit sich im Wesentlichen auf die Stellung gegenüber der übrigen Welt beschränke. Man verkannte nicht, daß man sich nicht nur ad hoc zu Schutz und Trutz verbinden könne, wenn die gemeinsame Sache siegreich durchgefochten werden solle, aber schon lange bevor der Schwung der Geister und Gemüther seinen Höhepunkt erreicht hatte, wies man jeden Gedanken an eine völlige Verschmelzung bestimmt und mit steigendem Nachdruck zurück. Der Kongreß, der Anfang September 1774 in Philadelphia zusammentrat und der von allen Kolonien mit Ausnahme von Georgia beschickt war, wurde ein kontinentaler genannt und sprach im Namen „des guten Volkes dieser Kolonien", aber er beschloß sogleich, daß jede Kolonie Eine gleichwerthige Stimme führen solle. Dabei blieb es auch im zweiten kontinentalen Kongreß, dessen Sitzungen am 10. Mai 1775 in Philadelphia begannen und in dem schließlich auch Georgia vertreten war. Der Streit wurde von dem Forum auf das Schlachtfeld getragen und der Kongreß beschränkte sich nicht auf die Ergreifung der zur Führung eines allgemeinen Krieges erforderlichen Maßnahmen, wie die Aufstellung einer kontinentalen Armee, die Errichtung eines allgemeinen Schatzamtes u. s. w., sondern er warf sich auch — ohne deswegen einer Ueberschreitung seiner Befugnisse geziehen zu werden — zum autoritativen Führer der Kolonien hinsichtlich ihrer Sonderangelegenheiten auf, indem er sie aufforderte, sich Regierungen zu geben, die ihren Bedürfnissen und der gemeinen Wohlfahrt entsprächen, und die Ansicht aussprach, „daß die Ausübung jeglicher Autorität unter der Krone von Groß Britanien vollständig unterdrückt werden sollte". Nicht in Vollstreckung von Beschlüssen der Legislaturen oder irgendwelcher außergesetzlichen Vertretungen des Volkes der einzelnen Kolonien, die verbindliche Instruktionen für die resp. Delegationen gewesen wären, sondern kraft seiner revolutionären Autorität, die eben wegen ihrer revolutionären Natur nach keiner Seite hin eine Rechtsgrenze hatte oder haben konnte, schritt dann der Kongreß als die einheitliche Vertretung der Gesammtheit dazu, dieser Ueberzeugung gemäß für die Gesammtheit zu handeln. Am 10. Juni 1776 beschloß er die Einsetzung eines Ausschusses, um eine Deklaration zu entwerfen,

1) Siehe Kent, Commentaries on American Law, I. S. 204, 205.

„daß diese vereinigten Kolonien freie und unabhängige Staaten sind und von Rechtswegen sein sollen." Wie der Kongreß als revolutionäre Vertretung der Gesammtheit handelte, so nahm er also auch von Hause aus nur für die Kolonien in ihrer Vereinigung die volle staatliche Unabhängigkeit und Souveränetät in Anspruch. Der am folgenden Tage gefaßte Beschluß, einen Ausschuß zur Entwerfung eines Konföderationsplanes einzusetzen, war daher nicht nur eine direkte Konsequenz des Beschlusses vom 10., sondern seinem materiellen Inhalte nach war er bereits in diesem enthalten. Da die Entschließung des Kongresses von den Kolonien durch ihr thatsächliches Verhalten ratifizirt ward, eine formelle Ratifikation derselben durch die Regierungsgewalten oder die Bevölkerung der einzelnen Kolonien weder für nothwendig erachtet wurde noch erfolgte [1]) und die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli in der Formulirung des Beschlusses vom 10. Juni erging, handelte es sich nicht mehr darum, ob die Kolonien resp. Staaten in einen politischen Vertrag irgendwelcher Art treten sollten, sondern nur noch darum, wie die schon längst geschlossene thatsächliche Verbindung, die jetzt auch für zu Recht bestehend erklärt worden war, im Einzelnen gestaltet werden solle. Die konstituirenden Glieder der Union sind rechtlich ebensowenig wie thatsächlich je im vollen und eigentlichen Sinne des Wortes „freie und unabhängige Staaten" gewesen [2]). Die Union ist, nach dem Worte Abraham Lincoln's, älter als die Staaten und die Staaten sind seit jeher nur als die konstituirenden Glieder der Union „Staaten" gewesen und die Bezeichnung „Staat" hat daher in der Union rechtlich wie thatsächlich seit jeher nur einen beschränkten Sinn gehabt, der den Begriff der Souveränetät im vollen und eigentlichen Sinn des Wortes ausschließt.

Es währte über ein Jahr (15. Nov. 1777), ehe der Kongreß sich endgiltig darüber schlüssig machte, wie seine revolutionäre Autorität, die so weit nur in seinem eigenen Ermessen und in der öffentlichen Meinung ihre Schranken gefunden hatte, in feste gesetzliche Formen gebracht und durch dieselben begrenzt werden solle. Die Union wurde durch diese Vorschläge auf eine ganz andere Basis gestellt. Schon die Betitelung des Entwurfes ließ das deutlich erkennen, denn er war nicht Verfassung, sondern Konföderations-Artikel genannt. Noch schärfer trat es in dem einleitenden Satz zu Tage. In der Unabhängigkeitserklärung waren die einzelnen Kolonien überhaupt nicht namhaft gemacht. Am Schlusse derselben hieß es: „Auf Beschluß des Kongresses wurde die vorstehende Erklärung engrossirt und von den folgenden Mitgliedern unterzeichnet", und auf die Unterschrift des Präsidenten folgten die Unterschriften der Mitglieder nach Staaten geordnet; der Name des Staates war, ohne Beifügung eines einzigen Wortes, den Namen seiner Vertreter vorangestellt. Jetzt dagegen werden die Staaten einzeln aufgezählt, deren „Delegaten" sich auf die nachstehenden Artikel eines „Bundes und ewiger (perpetual) Union" geeinigt hätten, von dem „Volk" aber, von dem der erste Satz der Unabhängigkeitserklärung gesprochen hatte, ist keine Rede mehr. Dem entsprechend wird auch nicht mit der Festsetzung der dem Bunde zustehenden Rechte und Befugnisse be-

---

1) Die nachstehende Resolution, die in dem Streit über die verfassungsrechtliche Grundfrage von der staatlichen Natur der Union viel zu wenig Beachtung gefunden hat, ist mit keiner anderen Auffassung als der im Text vertretenen in Einklang zu bringen. »Resolved, That copies of the Declaration be sent to the several assemblies, conventions, and committees, our councils of safety, and to the several commanding officers of the continental troops; that it be proclaimed in each of the United States, and at the head of the army.«

2) Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, I. S. 23 behauptet das Gegentheil, begründet aber seine Ansicht allzu bündig nur damit, daß jede Kolonie „eine eigene Verfassung und einen vollständigen und für alle öffentlichen Zwecke ausreichenden politischen Organismus" hatte. Gegen die letztere Behauptung ließen sich übrigens auch leicht gewichtige Argumente vorbringen.

gonnen. Der zweite Artikel — der erste handelt nur vom Namen — erklärt: „Jeder Staat behält (retains) seine Souveränetät, Freiheit und Unabhängigkeit", sowie jede Gewalt und jedes Recht, die nicht „ausdrücklich" dem Kongreß verliehen werden. Der dritte Artikel thut dann noch einen bedeutsamen Schritt darüber hinaus, indem er erklärt: „Die genannten Staaten treten hierdurch in einen festen Freundschaftsbund miteinander" zu den nachher bezeichneten Zwecken. Im grellsten Widerspruch zu den Thatsachen erscheint also die Union in den Konföderations-Artikeln als erst durch diese in's Leben gerufen und der rein staatenbundliche Charakter, der ihr in Wahrheit erst jetzt verliehen werden soll, wird als den bisher bestehenden thatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen vollkommen konform hingestellt. Der Kongreß verwandelt sich, was die Natur der Mandate seiner Mitglieder anlangt, aus einer (revolutionären) Regierung in einen Gesandtenkongreß, denn den Staaten ist das Recht ihrer Abberufung vorbehalten. Daß dieses Recht von den Legislaturen auszuüben sei, ist nicht ausdrücklich bestimmt, aber ihrem Gutbefinden ist es anheimgegeben, den Ernennungsmodus ihrer Delegaten festzusetzen. Das Volk wird nur hier und da als Objekt des Bundes erwähnt; als Machtquelle und selbsthandelnd erscheint es nie. Die Legislaturen wurden, was den Bund betraf, als die alleinigen und uneingeschränkten Träger der Souveränetät behandelt. Sie sollten die Bundesartikel ratifiziren und ihnen durch ihre Ratifikation Rechtskraft verleihen, obwohl sie weder durch die Verfassungen ihrer resp. Staaten noch in irgend einer anderen Weise von dem Volke zur Aufrichtung einer Bundesverfassung autorisirt waren. Und ebenso wurden Aenderungen der Bundesartikel von ihrer Genehmigung abhängig gemacht und auch für die geringste Aenderung wurde die Zustimmung sämmtlicher Legislaturen verlangt. Der Kongreß forderte die Legislaturen auf, durch einen Akt offenbarer Usurpation den rechtlichen Konsequenzen der geschichtlichen Thatsachen entgegen die Union zu einem Staatenbunde zu machen und die Legislaturen kamen unbedenklich dieser Aufforderung nach. Die Anstände, die einige von ihnen erhoben und so lange ihre Ratifikation vorenthalten ließen, standen in keinerlei Zusammenhang mit der Thatsache ihrer rechtlichen Inkompetenz und entsprang nicht dem Wunsche, der Union die ihr durch den Gang der Revolution verliehene staatliche Natur zu erhalten. Auch sie betrachteten es als selbstverständlich, daß der Kongreß schon während dieser ganzen Zeit die Bundesartikel als rechtsverbindlich ansah und auch sie würden sich mit dem äußersten Nachdruck dagegen verwahrt haben, wenn er es versucht hätte, wieder wie im Beginne der Revolution sich selbst die Grenzen seiner Kompetenz zu stecken. Wird anerkannt, daß die Schritte des Kontinentalkongresses für die Vereinigten Staaten nicht allein England und der übrigen Welt gegenüber, sondern auch hinsichtlich des Verhältnisses der Staaten zu einander einen Rechtsstatus schufen, so läßt sich auch nicht bestreiten, daß sich mit der Annahme der Konföderations-Artikel eine Revolution vollzog, aber diese Revolution stieß nicht nur bei der Bevölkerung auf keinen Widerstand, sondern sie entsprach so ganz ihrem politischen Denken und Empfinden, daß jene Thatsache allgemein vollständig verkannt wurde und ein anderes Vorgehen des Kongresses unfraglich eine nicht zu überwindende Opposition gefunden haben würde.

Die rechtlichen Konsequenzen, die sich aus den entscheidenden Schritten des Kontinentalkongresses für das Verhältniß der Kolonien, resp. der Staaten zu einander ergaben, gingen aber weit über die thatsächlichen Verhältnisse hinaus und in dem Konflikt dieser mit jenen mußten selbstrebend die letzteren triumphiren. Die Bevölkerung der Staaten war noch so wenig Ein Volk und fühlte noch so wenig als solches, daß sie es im Wesentlichen auch nur gerade so weit werden wollte, als die Erkämpfung der Unabhängigkeit und dann die Behauptung der Selbstständigkeit es unbedingt erforder-

ten [1]). Die Machtbefugnisse, deren die Zentralgewalt zur Erreichung dieses nächsten und vornehmsten Zweckes der Revolution bedurfte, glaubte man in den Konföderations-Artikeln gewährt zu haben. Allein schon lange bevor dieselben von der letzten Legislatur ratifizirt worden waren (1. März 1881 von Maryland), hatten die bittersten Erfahrungen es im höchsten Grade in Frage gestellt, ob diese Ansicht von den harten Thatsachen bestätigt werden würde. Die wichtigsten Souveränetätsrechte, die das eigentliche staatliche Leben am unmittelbarsten betreffen, waren allerdings dem Kongresse verliehen worden und den Einzelstaaten entweder ganz vorenthalten, oder doch nur unter sehr tiefgreifenden Beschränkungen zuerkannt. Es zeigte sich jedoch trotzdem bald, daß man eine völlig unzulängliche politische Maschinerie geschaffen habe, die auch unter der besten Leitung nur ganz unzulängliche Arbeit verrichten könne und endlich gar nicht mehr im Betriebe hätte gehalten werden können, wenn nicht eine Anzahl bedeutender Männer mit außerordentlicher patriotischer Hingabe und Selbstlosigkeit immer wieder die Schultern gegen die Räder gestemmt und durch ihr großes Beispiel das übrige Volk so weit nach sich gezogen hätte, daß doch immer das Aeußerste glücklich abgewendet wurde, bis mit Frankreichs Hilfe die Anerkennung der Unabhängigkeit erkämpft war. Den einsichtigsten Patrioten drängte sich daher auch schon früh die Frage auf, worin man es versehen habe und an der Hand der Erfahrung wurden sie mehr und mehr der Ueberzeugung, daß man in einen prinzipiellen Fehler verfallen sei, der sich nicht nur auf den eifersüchtigen Wunsch der Staaten zurückführen ließ, so viel als irgend thunlich die alleinigen Herren ihrer eigenen Geschicke zu bleiben, sondern zum Theil darin seine Erklärung fand, daß in der Kolonialperiode keine Erfahrungen über die Natur und die eigenthümlichen Lebensbedingungen eines großen und vollkommen selbstständigen staatlichen Gemeinwesens hatten gemacht werden können. Die Bestimmungen, die alle Staaten rechtlich ganz auf die gleiche Linie stellten, während ihr thatsächliches Gewicht doch ein sehr verschiedenes war — zu den wichtigsten Entschließungen die Zustimmung von mindestens neun Staaten verlangten — u. dgl. m., erklärten gewiß Vieles, aber der Schaden mußte doch offenbar noch tiefer sitzen. Die Dinge lagen nicht deswegen so im Argen, weil der Kongreß es an den nöthigen Beschlüssen und Verfügungen fehlen ließ, sondern weil seinen Beschlüssen und Verfügungen nicht Folge gegeben wurde. Bei der Festsetzung der Konföderations-Artikel war nicht nur verkannt worden, daß ein freiheitliches Staatswesen durch eine zu schwache Regierung nicht minder gefährdet wird als durch eine zu starke, sondern auch daß durch die Verleihung von Rechten an sich noch keine Macht verliehen ist. Die Rechte werden erst zur Macht, wenn auch die Mittel gegeben sind, sie geltend zu machen, und diese Mittel waren dem Kongreß vollständig und prinzipiell vorenthalten worden. Er durfte alles Nöthige beschließen, aber er konnte auch das Nothwendigste nicht thun. Die Ausführung seiner Beschlüsse hing gänzlich von den dreizehn Staatenregierungen ab, deren Kurzsichtigkeit, Laxheit, Mißtrauen und Sonderinteressen er nur Argumente und einen Appell an den Patriotismus entgegenzustellen hatte, die nach der Natur der Dinge im besten Fall nur theilweisen Erfolg haben konnten. Er sollte eine Regierung sein und konnte doch nur Rathschläge ertheilen, weil er nicht den Einzelnen, sondern nur den Staaten gegenüber einen rechtlichen Willen hatte. Darum war es keine Lücke in den Konföderations-Artikeln, sondern eine logische Konsequenz ihres Grundprinzipes, daß sie keinen Raum für Regierungsorgane ließen. Die Vereinigten Staaten waren ein Bund mit einer Bundesautorität, aber ohne eine Bun-

1) Namentlich der vierte Artikel enthält die Bestimmungen hinsichtlich der rein internen Verhältnisse und besonders der Interessen und Rechte der Einzelnen, die eine nationalisirende Verschmelzung anbahnten.

desregierung und ſie hatten ein Bundesrecht, aber bedurften keiner Bundesgerichte, da faſt ausſchließlich die Staaten die Subjekte des Bundesrechtes waren und hinter den Bundesgerichten keine Bundesgewalt geſtanden hätte, die den Vollzug ihrer Urtheile hätte ſicher ſtellen können [1]).

§ 3. **Reformbeſtrebungen.** Schon während des Krieges und ehe noch die Konföderations-Artikel die förmliche Sanktion des letzten Staates erhalten, hatte die Erkenntniß, daß die Union in ihrer gegenwärtigen Organiſation nicht lebensfähig ſei, ſich hinlänglich Bahn gebrochen, um von Klagen und Sorgen zu ernſten Reformbeſtrebungen überzugehen. Im November 1780 tagten Delegaten der vier Neu-England-Staaten und New York's in Hartford. Ihr nächſter Zweck war, darauf hinzuwirken, daß die Finanzen der Union auf eine feſtere Baſis geſtellt und namentlich die Zinſen der Bundesſchulden durch Bundesſteuern oder Zölle völlig geſichert würden. Sie waren ſich aber auch deſſen voll bewußt, daß damit allein nicht geholfen ſein würde. „Die Macht Zwang auszuüben iſt die Vorausſetzung jeder Regierung", heißt es in ihrem Anſchreiben an die Staaten. Einen unmittelbaren Erfolg hatte daſſelbe allerdings nicht und ein ſolcher hatte auch kaum erwartet werden dürfen, aber es war ein kräftiger Anſtoß in der rechten Richtung gegeben worden und die Arbeit an der öffentlichen Meinung wurde nicht eher wieder eingeſtellt, als bis man an's Ziel gekommen war. Die ſteigende Noth zwang dazu, immer wieder die Hände an's Werk zu legen und die Fruchtloſigkeit aller Anſtrengungen wies immer deutlicher den Weg, auf dem allein Rettung zu finden ſei. Oft ſchien das Verderben unabwendbar zu werden, wenn es nicht gelänge, wenigſtens die ſchwerſten Schäden abzuſtellen, und die Vergeblichkeit aller Bemühungen, auch nur das zu erreichen, drängte immer mehr mit zwingender Gewalt die Erkenntniß auf, daß das Uebel an der Wurzel angefaßt werden müſſe. Die Nothwendigkeit, zu allen wichtigeren Entſchließungen die Zuſtimmung von neun Staaten und zu jeder Verfaſſungsänderung die Genehmigung ſämmtlicher Legislaturen zu erhalten, ſchloß die Anwendung von Palliativen aus, und weil ſich die Anwendung von Palliativen nicht erwirken ließ, mußte man eine Radikalkur wollen lernen. Der langjährige Kampf um die Palliative aber hatte den weiteren großen Werth, daß man ſich allmählich immer klarer darüber wurde, auf welche Dinge man vornehmlich ſeine Aufmerkſamkeit zu richten haben werde, wenn das Volk durch die Noth zur Vornahme einer Reorganiſation des Bundes auf der Baſis eines anderen Prinzipes reif geworden ſei. Darum war es ferner als ein Glück anzuſehen, daß der Revolutionskrieg doch unter den Konföderations-Artikeln durchgefochten werden konnte und die Neugeſtaltung der Union erſt nach Erkämpfung der Unabhängigkeit unternommen ward. Im Drange der Kriegsnoth hätten ſich wohl einzelne Verbeſſerungen leichter durchſetzen laſſen, aber je eingreifender und

1) Artikel IX gibt dem Kongreß das Recht, Priſengerichte und »courts for the trial of piracies and felonies committed on the high seas« einzuſetzen. Außerdem ſollten »all controversies concerning the private right of soil claimed under different grants of two or more states« und »all disputes and differences now subsisting or that hereafter may arise between two or more states concerning boundary, jurisdiction or any other cause whatever« von Bundesgerichten entſchieden werden, wenn einer der Parten den Kongreß darum angehe. Dieſe Gerichte waren aber nicht ſtändige, ſondern ſollten vom Kongreß ad hoc gebildet werden und zwar in einer höchſt komplizirten und ſchwerfälligen Weiſe. Die im Text ausgeſprochene Anſicht findet ihre direkte Beſtätigung in dem Satz: »if any of the parties shall refuse to submit to the authority of such court, or to appear or defend their claim or cause, the court shall nevertheless poceed to pronounce sentence, or judgment, which shall in like manner be final and decisive«. Was aber im Falle fortgeſetzter Gehorſamsverweigerung geſchehen ſolle, wird nicht geſagt. Die Hinterlegung des Urtheils beim Kongreß iſt die einzige „Sicherheit", die den Parten gewährt wird. — Siehe T. Sergeant, On the National Judiciary Powers prior to the adoption of the Constitution, Anhang zu P. S. Duponceau, Jurisdiction of United States Courts, Phil. 1824.

wirksamer diese partiellen Verbesserungen gewesen wären, desto mehr hätten sie eine vollständige und prinzipielle Reorganisation des Bundes erschwert, und diese konnte überhaupt nicht während eines Krieges und am wenigsten in einem Kriege, der doch in gewissem Grade den Charakter eines Bürgerkrieges trug, mit Erfolg versucht werden. Erst im Frieden konnte es sich in vollem Umfange zeigen, worin und wie weit die Konföderations-Artikel unzulänglich seien, denn die Union sollte eine bleibende sein und die Bundessatzungen durften daher nicht nur für den Ausnahmszustand eines Krieges ausreichen, sondern sie mußten vor allen Dingen auch die Erfüllung der Bundeszwecke im Normalzustande des Friedens ermöglichen. Und wenn die Anforderungen, denen der Kongreß im Kriege zu genügen hatte, nicht nur andere, sondern vielfach auch höhere als im Frieden waren, so ließen auf der anderen Seite der Patriotismus und das überschattende Interesse an der Erreichung des nächsten Zweckes der Revolution den Bedürfnissen der Gesammtheit williger und in höherem Maße Rechnung tragen, als wenn in dem nüchternen Einerlei des Friedenslebens die Nothwendigkeit dazu sich nicht mehr auch dem einfachen Verstande täglich in drastischer Weise aufdrängte. Als der Druck des Krieges gewichen war, kam daher das Elend der Regierungslosigkeit erst zu voller Entwickelung. Das prophetische Mahnwort der Hartford-Konvention vom November 1780, daß auch nach Erringung der Unabhängigkeit Frieden und Freiheit nur durch die rechte Konsolidirung der Union gewonnen werden könnten, fand jetzt seine Erfüllung in einer Weise, die einen dunkleren Ausblick in die Zukunft eröffnete als in den schwersten Tagen des Krieges. Jetzt ließen die Einsichtigsten den Muth sinken, während die Kurzsichtigeren stumpf wurden und die Eigensüchtigen und Unlauteren die Schäden, die an dem Lebensmark der Union zehrten, immer rücksichtsloser auszunutzen trachteten. Das politische Denken, Empfinden und Wollen des Volkes drohte, was die Union anlangte, einem Verrottungsprozeß zu verfallen und die Besten, die im Kriege das Beste gethan hatten, schlossen sich daher in der Erkenntniß, daß Gefahr im Verzuge sei, immer dichter aneinander, um nicht abzulassen, bis sie dem Eigennutz, doktrinärer Verblendung und dem engen sonderstaatlichen Stolz und Patriotismus die Rettung des Staates abgerungen hätten, der mit so ungeheueren Opfern in's Leben gesetzt worden war.

§ 4. **Entstehungsgeschichte der Verfassung.** Im Januar 1786 forderte die Legislatur von Virginia die anderen Staaten zur Beschickung einer Konvention in Annapolis auf, um in Erwägung zu ziehen, wie weit ein einheitliches System zur Regelung ihrer Handelsbeziehungen nöthig sei, und betreffende Vorschläge zu machen. Die Konvention, die im September zusammentrat, wurde nur von fünf Staaten beschickt. Theils wegen dieser geringen Betheiligung und theils weil sie sich von dem Herausgreifen einer einzelnen noch so wichtigen Frage nichts versprachen, beschlossen die Delegaten ihren Auftrag unerledigt zu lassen und schlugen eine allgemeine Konvention vor, „um die Lage der Vereinigten Staaten in Erwägung zu ziehen" und zu prüfen, was geschehen müsse, „damit die Konstitution der Bundesregierung den Bedürfnissen der Union entspreche". Die Legislatur von New York machte diesen Vorschlag zu dem ihrigen und auf Antrag ihrer Delegaten empfahl der Kongreß im Februar 1787 die Abhaltung einer Konvention in Philadelphia, „um die Konföderations-Artikel zu revidiren und dem Kongreß sowie den Legislaturen solche Aenderungen und Bestimmungen derselben zu unterbreiten, daß, wenn der Kongreß ihnen zugestimmt und die Staaten sie bestätigt, die Bundesverfassung den Bedürfnissen der Regierung entspricht und die Erhaltung der Union sichert." Alle Legislaturen, mit Ausnahme der von Rhode Island, kamen dieser Aufforderung durch die Ernennung von Delegaten nach und die Konvention trat am 14. Mai in Phila-

delphia zusammen. Erst am 25. Mai war eine hinlängliche Zahl von Staaten (7) vertreten, um durch die Wahl Washington's zum Vorsitzenden die förmliche Organisirung der Konvention vornehmen und die Arbeiten beginnen zu können. Die inzwischen verflossene Zeit hatte man jedoch nicht unbenutzt vorüberstreichen lassen. Die Delegaten von Virginia, an deren Spitze offiziell Edmund Randolph stand, deren geistiges Haupt aber James Madison war, hatten sich untereinander dahin verständigt, daß man sich nicht an einer Verbesserung der Konföderations-Artikel genügen lassen dürfe, sondern, wie Washington am 31. März an Madison geschrieben hatte, „die Schäden der Konstitution bis auf den Grund sondirt werden müßten und eine Radikalkur vorzunehmen sei." Die leitenden Ideen über die Art und Weise, wie das geschehen solle, waren schriftlich fixirt worden und sollten von Randolph der Konvention vorgelegt werden, um ihren Berathungen eine feste Grundlage zu geben. Das war von großem Belang, denn Virginia war der einflußreichste und mächtigste Staat der Union. Die Säumigkeit der Delegaten der meisten Staaten[1]) war dagegen nicht danach angethan, die Hoffnungen der Patrioten zu stärken, und die Instruktion der Delegaten von Delaware, darauf zu bestehen, daß nach wie vor jeder Staat Eine gleiche Stimme im Bunde führe, mußte die Befürchtung steigern, daß auch jetzt wieder sich nichts erzielen lassen werde. Die Konvention pflichtete aber trotzdem der Ansicht Washington's bei, daß sie ganze Arbeit thun müsse, auch wenn ihre Vorschläge in Folge dessen verworfen werden sollten. Ihr Erfolg wurde dadurch allerdings von Hause aus in hohem Grade gefährdet, denn die wörtlich angeführte Resolution des Kongresses stellte ihr eine viel beschränktere Aufgabe und die Instruktionen der Delegaten waren, was diese Grundfrage anlangte, zum Theil in voller Uebereinstimmung mit der Resolution des Kongresses gehalten. Allein die große Mehrzahl der Delegaten war der Ansicht, daß die Konvention sich nicht durch diese formale Einwendung binden lassen dürfe, wenn ihrer Ueberzeugung nach ihr Zweck innerhalb der durch jene Resolution und ihre Mandate gesteckten Grenzen nicht zu erreichen sei. Ganz unabhängig von dem bestehenden Recht ging sie an ihre Aufgabe, den Plan einer lebens- und entwickelungsfähigen Gestaltung der Union auszuarbeiten, die Konföderations-Artikel nur soweit berücksichtigend, als die unter ihnen gemachten Erfahrungen zeigten, wie die Sache nicht angegriffen werden dürfe, aber unter steter und allseitiger Würdigung dessen, daß eine lebens- und entwickelungsfähige Gestaltung der Union nur gewonnen werden könne, wenn sie den gewordenen und werdenden Verhältnissen angepaßt sei und diesen nicht Gewalt angethan werde, um den Forderungen der Doktrin besser gerecht zu werden. Die Konföderations-Artikel waren aber auch nicht ein Produkt der Doktrin gewesen und die thatsächlichen Verhältnisse, die in ihnen einen adäquaten Ausdruck gefunden hatten, bestanden im Wesentlichen noch fort, wenn auch zum Theil abgeschwächt und nicht mehr mit dem gleichen Anspruch auf Berücksichtigung, weil sich in dem politischen Empfinden und namentlich in dem politischen Erkennen des Volkes tiefgreifende Wandelungen vollzogen hatten oder doch angebahnt waren. Die Erkenntniß, daß alle Unzulänglichkeiten der Konföderations-Artikel in letzter Stelle auf ihr Grundprinzip zurückzuführen seien, konnte daher die Konvention nicht verleiten, nach der entgegengesetzten Richtung hin vom rechten Wege abzuirren. Obwohl sie von der Nothwendigkeit durchdrungen war, der Union ein anderes Prinzip zur Basis zu geben, blieb vielmehr doch immer die Hauptfrage, ob sie den Wechsel mit der erforderlichen Entschlossenheit vollziehen und ihren Grundgedanken mit der nöthigen Konsequenz durchführen werde. Auch wenn sie gesonnen war das zu thun, fragte es sich aber weiter, ob sich in ihr staatsmännischer Geist genug finden werde, um ihre Aufgabe im Ein-

1) Rhode Island beschickte die Konvention überhaupt nicht.

zelnen so zu lösen, daß auf der einen Seite für die Möglichkeit voller Befriedigung aller wesentlichen staatlichen Bedürfnisse genügende Vorkehr getroffen war und auf der anderen Seite das doch nicht durch eine Konsolidirung erreicht wurde, die entweder wirklich oder doch mindestens nach Ansicht der Majorität des Volkes den thatsächlichen Verhältnissen nicht in gebührendem Maße Rechnung trug. Jedes Blatt der bisherigen Geschichte der Union aber legte lautes Zeugniß dafür ab, daß dieses eine Aufgabe sei, die sowohl an die politische Einsicht wie an die patriotische Hingabe der Delegaten die höchsten Anforderungen stelle.

Die größten Schwierigkeiten erwuchsen aus den spezifischen Interessen der Sklavenhalter in den südlichen Staaten und aus der ungeheueren Verschiedenheit in der Größe und Bevölkerungszahl der Staaten, die, was die letztere anlangte, mit der Zeit immer größer werden mußte. — Jene spezifischen Interessen der Sklavenhalter sind über zwei Menschenalter das zentrale Problem der Geschichte der Vereinigten Staaten gewesen, dessen Lösung durch das Schwert in einem vierjährigen Bürgerkriege gefunden ward. Da an dieser Stelle die Verfassungsgeschichte aber nur so weit berührt werden darf, als es zum Verständniß des geltenden Verfassungsrechtes erforderlich ist, muß auf die Erörterung der die Sklaverei betreffenden Verfassungsbestimmungen verzichtet werden, da — abgesehen von einigen mittelbaren Konsequenzen, die s. Z. zu besprechen sein werden — die Sklaverei in den Vereinigten Staaten so vollständig der geschichtlichen Vergangenheit angehört wie etwa die Leibeigenschaft in Deutschland. Nur so viel muß bemerkt werden, daß die Vertreter der nördlichen Staaten sich zu einem Kompromiß verstanden, weil einige Delegaten von der gegnerischen Seite erklärten, daß ihre Staaten nimmermehr eine Verfassung annehmen würden, die sich gegen ihre Forderungen bezüglich dieses überschattenden Interesses schlechthin ablehnend verhalte. Hinsichtlich der Repräsentation wurde vereinbart, daß je fünf Sklaven gleich drei Freien gerechnet werden sollten und dafür glaubten die Sklavenstaaten ein Aequivalent durch die Bestimmung geboten zu haben, daß die direkten Steuern nach der Repräsentation bemessen werden sollten. Ferner wurde dem Sklavenhalterinteresse zugestanden, daß in andere Staaten geflüchtete Sklaven auf Verlangen auszuliefern seien, und endlich wurde auf die sofortige Unterdrückung des afrikanischen Sklavenhandels verzichtet, aber dem Kongreß das Recht verliehen, nach zwanzig Jahren (1808) den Sklavenimport zu verbieten. Durch diese Bestimmung glaubte man das allmähliche Ersterben der Sklaverei in sich, das damals noch allgemein für wünschenswerth gehalten oder wenigstens erklärt wurde, sicher gestellt zu haben. Weil die Ansicht, daß die Sklaverei ein dem Lande durch die Habgier Englands aufgebürdeter Fluch sei, noch auf keinen Widerspruch stieß, hatte man es denn auch vermieden, die Worte Sklave und Sklaverei eine Stelle in der Verfassung finden zu lassen und sie durch die Umschreibung „zu Dienst oder Arbeit verpflichtete Personen" ersetzt.

Die Frage, wie es mit den Sklaven hinsichtlich der Repräsentation gehalten werden solle, hatte zur Voraussetzung gehabt, daß es nicht bei der von den Konföderations-Artikeln statuirten absoluten Gleichrechtigkeit der Staaten bleiben, d. h. daß nicht mehr jeder Staat Eine gleiche Stimme in der Bundesregierung führen sollte. Damit aber hörte die Union an sich auf, ein Staatenbund zu sein. Was auch an die Stelle treten mochte, sie war in einen Bundesstaat verwandelt. Wie fest dieser gefügt war und wie stark die nationalisirende Tendenz in der vorgenommenen Konsolidirung war, hing dagegen natürlich in erster Stelle — wenn auch keineswegs ausschließlich — davon ab, wie weit und in welcher Weise das thatsächliche Gewicht der einzelnen Staaten zur Grundlage des ihnen rechtlich zugemessenen Machtantheiles in der Union gemacht wurde. Die kleinen Staaten wünschen thunlichste Erhaltung des bestehenden Verhältnisses und

die großen wollten die Reform möglichst durchgreifend machen, ohne doch deswegen nationaler gesinnt zu sein; die Haltung dieser wie jener wurde durch ihre besonderen Interessen bestimmt. Die kleinen Staaten glaubten in absehbarer Zeit zur Rolle bloßer Anhängsel herabsinken zu müssen, die das Gesetz einfach von den großen Mitstaaten diktirt erhielten, wenn die konstituirenden Glieder der Union nicht mehr als solche, sondern nach ihrer Bevölkerungsziffer ihre Vertretung in den Bundesgewalten fänden; und die großen Staaten, denen zum Theil die wirkliche oder wenigstens beanspruchte Ausdehnung ihres Gebietes und die natürlichen Reichthümer desselben eine noch kaum zu ahnende Machtentwickelung verhießen, wollten diese nicht dadurch gefährden und ihre Bevölkerung in gewissem Sinne zu Bürgern zweiter Klasse herabdrücken lassen, daß nach wie vor je zehn, zwanzig oder hundert derselben hinsichtlich aller Bundesangelegenheiten nur gerade soviel bedeuten sollten wie jeder Angehörige der kleinen Mitstaaten. Da nun nicht nur diese auf dem geltenden Recht fußten und an die Anwendung von Zwang nicht zu denken war, sondern auch jene durchaus nicht eine vollständige nationale Verschmelzung wünschten, so mußte ein Kompromiß zwischen den einander entgegenlaufenden Interessen geschlossen werden. Man fand die Vermittelung, indem man die gesetzgebende Gewalt zwei koordinirten Häusern übertrug, von denen das eine gemäß den Forderungen der großen Staaten auf dem Boden des demokratischen Prinzips der Zahl organisirt war, während in dem anderen die Staaten als solche vertreten waren, obwohl im Uebrigen auch ihm nicht — wie s. Z. gezeigt werden wird, — der Charakter eines Staatenhauses gegeben wurde.

Wenn Jefferson in seinem demokratischen Doktrinarismus, auch noch nachdem die Verfassung in's Leben getreten war, gelegentlich die Adoptirung des Zweikammersystemes beklagte, so vergaß er dabei, daß es sich in diesem Falle in erster Stelle nicht darum gehandelt hatte, ob dieses oder das Einkammersystem an sich vorzuziehen sei, sondern erst durch die Entscheidung für jenes die Möglichkeit einer lebensfähigen Umgestaltung der Union gewonnen worden war. Was diese selbst anlangte, so war das Wichtigste, daß jetzt erst eine wirkliche gesetzgebende Gewalt geschaffen wurde. Der Kongreß sollte nicht mehr an die Adresse der Staaten gerichtete Beschlüsse fassen, sondern Gesetze für das Volk der Vereinigten Staaten erlassen und die Vollstreckung der unmittelbar die Einzelnen betreffenden Bundesgesetze eigenen Bundesorganen obliegen. Damit hatte die Union auch in solchem Umfange ein selbstständiges Bundesrecht gewonnen, daß sie eigener ständiger Bundesgerichte nicht mehr entrathen konnte. Die Emanzipation der Union von den Staatenregierungen hinsichtlich der Geltendmachung ihres gesetzgeberischen Willens bedingte direkt auch ihre Emanzipation von den Staatengerichten, denn es wäre widersinnig gewesen, ihr eine weitere eigene Jurisdiktionssphäre zu schaffen und doch die Organe rechtlichen Eigenlebens zu versagen. Die Vereinigung einer selbstständigen gesetzgebenden Gewalt, einer selbstständigen Exekutive und Administration und selbstständiger Gerichte war aber eine Bundesregierung im vollen Sinne des Wortes und Washington's Wunsch war mithin, was die Prinzipien anlangte, in Erfüllung gegangen: die Konvention beantragte die Vornahme einer Radikalkur. Es waren nicht etwa nur die Befugnisse der einheitlichen Bundesautorität des alten Kongresses unter drei einander gleichgeordnete Faktore aufgetheilt worden, sondern diese waren wirkliche Bundesgewalten, die in ihrer Gesammtheit eine Bundesregierung bildeten, weil sie nicht nur mit Rechten bedacht, sondern auch mit der Macht ausgestattet worden waren, die verliehenen Rechte auszuüben. Hinsichtlich aller Angelegenheiten, die in die Domäne der Bundesautoritäten verwiesen worden waren, sollte der in verfassungsmäßiger Weise zum Ausdruck gelangte politische Wille der Gesammtheit dem politischen Willen der konstituirenden Glieder und

ihrer staatlichen Organe unbedingt übergeordnet sein und diese Ueberordnung in den festen Formen zur Geltung gelangen, in denen das Leben moderner Verfassungs- und Rechtsstaaten seinen stetigen geregelten Gang geht.

Nicht nur bei der Feststellung dieser Grundzüge des Verfassungsplanes, sondern auch bei der Ausfüllung des Rahmens im Einzelnen standen die Ansichten einander schroff gegenüber. Immer wieder mußten sich bald die Einen und bald die Anderen erinnern, daß sie nicht das Bessere den Feind des Guten sein lassen dürften, oder richtiger gesagt, daß sie das schlechthin Nothwendige nicht vereiteln dürften, weil in diesem oder jenem Stück geschehen sollte, was ihnen nicht zweckmäßig oder gar entschieden verwerflich erschien. Darum konnte die Konvention unmöglich einen Verfassungsentwurf zu Stande bringen, der vor dem Forum der Theorie als ein tadelloses Werk aus einem Guß erschienen wäre. Mit einer solchen Verfassung wäre den Vereinigten Staaten aber auch schlecht gedient gewesen, denn die realen Verhältnisse ließen sich nicht in eine nach dem Richtscheit der Logik konstruirte Form pressen. Die Konvention, die ihre Arbeit erst am 17. September zum Abschluß brachte, charakterisirte dieselbe in ihrem Anschreiben an den Kongreß treffend „als das Ergebniß eines Geistes der Freundschaft und des wechselseitigen Entgegenkommens". Da ihre Aufgabe nicht gewesen war, eine Musterverfassung zu entwerfen, war das die beste Empfehlung ihres Werkes, da, wie sie sagte, jenes wechselseitige Entgegenkommen „bei unserer eigenthümlichen politischen Lage ganz unentbehrlich ist" und nach der Natur der Dinge nicht geschehen kann, was die Wohlfahrt Aller erheischt, wenn nicht auch Alle Opfer bringen. Darum nahm sie aber auch für ihre Leistung den höchsten Grad von Vollkommenheit in Anspruch, den Staatsmänner überhaupt einer Verfassung vindiziren können, wenn sie die Ueberzeugung aussprach, daß sie „zu so wenigen Ausstellungen Anlaß gibt, als verständiger Weise erwartet werden konnte."

Ob diese Selbstkritik begründet war, konnte nur die thatsächliche Erprobung der Verfassung zeigen und ob es zu der überhaupt kommen werde, war noch keineswegs gewiß. Daß der Entwurf, wie es in dem Schreiben an den Kongreß hieß, nicht ungetheilten Beifall finden werde, war in der That nur zu sicher. Da die Konvention aber überzeugt gewesen war, daß das Geschick der Union von seiner Annahme und Verwerfung abhänge, hatte sie Sorge getragen, das Wohl und Wehe der Gesammtheit nicht bedingungslos in die Hände einer verschwindenden Minorität zu legen.

Obwohl die Konföderations-Artikel für die geringste Verfassungsänderung die Zustimmung aller Staaten forderten und die Konvention eigentlich nur befugt gewesen war, begutachtend eine Revision der Konföderations-Artikel vorzunehmen, hatte sie es doch gewagt, in ihren Vorschlag einer radikalen Umgestaltung der Union die Bestimmung aufzunehmen, daß die neue Verfassung in Kraft treten solle, sobald sie von neun Staaten angenommen worden sei [1]). An eine Majorisirung war jedoch dabei nicht gedacht, da ausdrücklich gesagt war, daß dieses nur für die ratifizirenden Staaten gelten solle [2]). Falls vier oder weniger Staaten die Ratifikation verweigerten, schieden sie also ipso facto rechtlich aus der Union aus, bis sie für gut fanden neu in dieselbe einzutreten oder die anderen Staaten sie vielleicht unter dem Druck einer unabweislichen Nothwendigkeit dazu zwangen. Ein solcher Zwang hätte aber, wenn überhaupt, unzweifel-

1) Cooley, The General Principles of Constitutional Law, S. 16 sagt mit Recht: „es war ein revolutionäres Vorgehen".

2) Da Schlief, Die Verfassung der Nordamerikanischen Union, öfters von deutschen Schriftstellern zitirt wird, halte ich es für Pflicht, an einem Beispiel zu zeigen, ein wie wenig verlässiger Führer er ist. Er schreibt S. 8: „Das Grundgesetz sollte laut Art. VII für alle auf der Konvention (zu Philadelphia) vertretenen Staaten Geltung erlangen, wenn es neun derselben genehmigten".

haft nur gegen die kleineren Staaten mit Erfolg versucht werden können und in jedem Falle wäre dadurch, wie wir später noch näher sehen werden, die ganze Rechtsbasis des neuen föderativen Gefüges in der bedenklichsten Weise erschüttert und verrückt worden. Die Bestimmung war daher höchst zweischneidiger Natur. Auf der einen Seite wurde es allerdings der politischen Kurzsichtigkeit und dem Mangel an nationaler Gesinnung erheblich erschwert, die Reorganisirung der Union zu verhindern, aber auf der anderen Seite konnte sie auch gar leicht eine Sprengung derselben in solcher Weise herbeiführen, daß sie entweder überhaupt nicht oder nur durch eine grobe Verletzung ihres grundliegenden Prinzips wiederhergestellt werden konnte. Und dazu kam eine andere kaum minder bedenkliche Möglichkeit. Es war denkbar, daß neun oder noch mehr Staaten die Verfassung annahmen und in Folge des Widerstrebens von ein oder zwei Staaten die Union in ihrer neuen rechtskräftig gewordenen Gestaltung doch von Hause aus ein lebensunfähiger Torso war, obwohl die Verfassung an sich alle Bedingungen der Lebens- und Entwickelungsfähigkeit enthielt. Und einen Augenblick drohte in der That der Eintritt dieser Eventualität.

Am 21. Juni 1788 ratifizirte New Hampshire als neunter Staat die Konstitution. Unter den Staaten, die sie noch nicht angenommen hatten, befanden sich aber Virginia und New York. Ersteres hatte seit den Tagen der Kontinentalkongresse eine solche Stellung in der Union eingenommen, daß diese nach seinem Ausscheiden an das Wort von der Tragödie Hamlet ohne die Rolle des Hamlet erinnert hätte und in Virginia waren die Ansichten so getheilt, daß ein gar kleines Gewicht genügt hätte, die Waage nach der unrechten Seite ausschlagen zu lassen. Aus dem Gange der Verhandlungen in der Ratifikationskonvention ließ sich allerdings entnehmen, daß die einfache Verwerfung der Konstitution nicht zu besorgen sei, aber bis zum letzten Augenblick schien es nicht unmöglich, daß nur eine verklausulirte Annahme durchzusetzen sein werde. Viele theilten nicht nur die Ansicht Patrick Henry's, daß Virginia in der Lage sei den anderen Staaten seine Bedingungen zu diktiren, sondern sie wollten es auch mit ihm in der Form thun, daß die Ratifikation von der vorherigen Annahme gewisser Amendements seitens der anderen Staaten abhängig gemacht würde. In dem Votum über diese entscheidende Vorfrage unterlag die Opposition nur gegen eine Majorität von acht Stimmen und die einfache Ratifizirung wurde dann mit 89 gegen 79 Stimmen beschlossen.

Hinsichtlich New York's lagen die Verhältnisse etwas anders. Es war noch weit davon entfernt wie jetzt der »Empire State« zu sein, aber daß es eine große Zukunft habe, ließ sich doch auch jetzt schon nicht verkennen und seine geographische Lage vom Ozean bis an den Erie-See machte auch seine Mitgliedschaft zu einer absoluten Nothwendigkeit. Trat es nicht bei, so war die Union in zwei Hälften auseinandergerissen, die unmöglich auf die Dauer verbunden bleiben konnten, schon weil die geographische Kontinuität des Unionsgebietes eine unbedingte Voraussetzung für die vermittelnden Uebergänge in den Anschauungen, Sitten und Interessen war, deren Verschiedenheit die Philadelphia-Konvention in dem Schreiben an den Kongreß als eine Hauptquelle der Schwierigkeiten bezeichnete, mit denen sie zu kämpfen gehabt hatte. Während in New York Alexander Hamilton, unter Mitwirkung von John Jay und namentlich J. Madison, in den 85 Nummern des Federalist die klassische Streitschrift gegen die Konföderations-Artikel und für die neue Konstitution schrieb, war aber hier auch die Opposition am leidenschaftlichsten und hartköpfigsten. Yates und Lansing, die mit Hamilton den Staat in Philadelphia vertraten, hatten im Sinne der Majorität der Bevölkerung gehandelt, als sie die Konvention verlassen hatten, weil sie ihre Befugnisse überschritt.

Jetzt stritt die Opposition unter der Führung von Gouverneur Clinton mit solcher Hartnäckigkeit, daß sogar Hamilton sich einen Augenblick zweifelnd fragte, ob man nicht gezwungen sein werde, ihr ein Zugeständniß zu machen. Hätten in Virginia Madison und seine Genossen nicht den Sieg davongetragen, so wären die Freunde der Konstitution in New York unfraglich unterlegen. Allein auch der Vorgang von Virginia ließ die Opposition in der Ratifikationskonvention zu Poughkeepsie nur so weit nachgeben, daß sie sich zur Ratifikation verstehen wollte, wenn der Staat sich das Recht des Widerrufs für den Fall vorbehielte, daß die übrigen Staaten die von ihm geforderten Amendements nicht genehmigten. Madison, der von Hamilton um seine Ansicht über diesen Vorschlag angegangen war, schrieb: „Ein Vorbehalt eines Rechtes auszuscheiden, wenn nicht in einer gewissen Zeit Amendements in der von der Verfassung vorgeschriebenen Weise angenommen werden, ist meiner Ansicht nach eine bedingte Ratifikation; es macht New York nicht zu einem Mitgliede der neuen Union und es könnte daher nicht aufgenommen werden, wie dieser Vorschlag es will. Die Konstitution verlangt eine Annahme in toto und für immer. So ist sie von den anderen Staaten angenommen worden. Eine Annahme für eine beschränkte Zeit würde ebenso unzulänglich sein, wie eine Annahme von nur einigen Artikeln. Kurz, eine Bedingung irgend welcher Art muß die bindende Kraft der Ratifikation beeinträchtigen (must vitiate the ratification). Der Gedanke, sich ein Recht auszuscheiden vorzubehalten, wurde in Richmond angeregt und als eine bedingte Ratifikation angesehen, von der man Abstand nahm, weil man sie für schlimmer als eine Verwerfung hielt." Dieser Brief, der in autoritativer Weise die Ansichten der Urheber der Verfassung über die rechtliche Natur des Bundespaktes darlegt und darum im Hinblick auf die zuletzt in Blut geschriebene Geschichte des fünfundsiebzigjährigen Kampfes über diese Grundfrage von der höchsten Bedeutung ist, gab den Ausschlag zu Gunsten der Freunde der Verfassung. Am 25. Juli entschied sich die Ratifikationskonvention mit fünf Stimmen Majorität für die einfache Annahme, nachdem einstimmig beschlossen worden war, durch Rundschreiben die Legislaturen zur Beschickung einer neuen Konvention aufzufordern, um sich über die vorgeschlagenen Amendements schlüssig zu machen. — Am 4. März 1789 traten die neuen Bundesgewalten in Funktion, obwohl North Carolina und Rhode Island die Konstitution noch nicht angenommen hatten. Die rechtliche Stellung, in die diese beiden Staaten dadurch zur Union geriethen, wurde nicht mit Schärfe urgirt, da ihr Zögern nicht von erheblicher Bedeutung sein konnte und Niemand zweifelte, daß sie ihre Skrupeln bald überwinden würden. Die Ratifikation von North Carolina erfolgte denn auch schon am 21. November 1789. Das kleine Rhode Island wartete bis zum 29. Mai 1790 und entschied sich auch dann nur mit einer Majorität von drei Stimmen für den Beitritt.

John Quincy Adams sagte in einer Rede zur fünfzigjährigen Jubelfeier der Konstitution, dieselbe sei dem Volk durch die „zermalmende Nothwendigkeit" abgerungen. Dem war in der That so. Hamilton hatte im „Federalist" geschrieben: „Die Errichtung einer Verfassung in einer Zeit tiefen Friedens durch die freiwillige Zustimmung eines ganzen Volkes, ist ein Wunder, dessen Vollendung ich mit zitternder Angst entgegensehe." Allein wenn dieses Wunder jetzt geschah, so war das dem zu danken, daß die harten Lehren der täglichen Erfahrungen endlich auch in weiten Kreisen des „widerstrebenden Volkes" ein Verständniß der großen Wahrheit hatten aufdämmern lassen, daß, wie er vorher gesagt hatte, „eine Nation ohne eine nationale Regierung ein schreckliches Schauspiel ist". Gouverneur Morris hatte in Philadelphia seine Abstimmung für die Konstitution damit motivirt, daß die Frage einfach laute: „Sollen wir eine

nationale Regierung oder allgemeine Anarchie haben?" Und ebenso hatte Washington am 14. Dezember 1787 geschrieben: „Wir haben nur die Wahl zwischen der Annahme der Verfassung und Anarchie", denn, hatte er hinzugefügt, „wenn man es mit einer anderen Konvention versuchte, werden die Mitglieder uneiniger als in der letzten sein. Sie werden sich auf keinen allgemeinen Plan verständigen. Die Verfassung oder die Auflösung der Union liegt vor uns". Nur die Ueberzeugung, daß weiteres Experimentiren unmöglich geworden sei und man es mit dieser Verfassung versuchen müsse, wenn man sich aus der trostlosen Versumpfung aller Verhältnisse unter den Konföderations-Artikeln herausreißen wolle, rang dem politischen Doktrinarismus und der partikularistischen Eifersucht die Annahme der Konstitution ab. Immerhin aber war sie von sämmtlichen Staaten ohne die Anwendung irgend welchen äußeren Zwanges angenommen worden; das aber war für die Zukunft das Entscheidende und nicht die besonderen Erwägungen, die hier oder dort bestimmend gewesen waren. Kein Staat konnte mit Fug aus ihrer Entstehungsgeschichte das Recht herleiten, sich von ihr loszusagen. Wurden die Verpflichtungen und die Beschränkungen des Selbstbestimmungsrechtes je als eine drückende Fessel empfunden, so hatte jeder Staat in vollkommen freier Willensentschließung sich selbst diese Fessel angelegt, d. h. sich unter die Herrschaft dieses Grundgesetzes gestellt, und zwar hatte jeder Staat es in der verbindlichsten Weise gethan. Die Philadelphia-Konvention hatte ihr Werk nicht den Legislaturen zur Ratifikation unterbreitet, sondern die Forderung gestellt, daß die Legislaturen die Entscheidung eigens zu diesem Zweck abzuhaltenden Konventionen überwiesen und gemäß der Empfehlung des Kongresses war diesem Verlangen in allen Staaten entsprochen worden. Die Staaten waren nicht durch die Staatenregierungen auf die Verfassung verpflichtet worden, sondern das Volk, das in den republikanischen Gemeinwesen der alleinige Quell aller politischen Macht war, hatte sie durch seine ad hoc bestellten Vertreter ratifizirt. Die Vereinigten Staaten hatten mithin aufgehört, eine *Konföderation* zu sein und waren in Wahrheit eine *Union* geworden. Das Rechtsinstrument, unter dem sie beschlossen hatten hinfort zu leben, *hieß* nicht allein nicht mehr Konföderations-Artikel, sondern es *war* auch nicht mehr ein Konföderations-, d. h. ein *Bundestraktat*: es war im vollen Sinne des Wortes eine *Verfassung*, ein Staatsgrundgesetz, das nur in den von ihm selbst vorgeschriebenen Weisen geändert, nur durch allseitige freie Vereinbarung aufgehoben und durch eine Revolution umgestoßen, aber nie und unter keinen Umständen einseitig von einem oder einigen Staaten *gekündigt* werden konnte [1]).

§ 5. **Die fünfzehn Amendements.** Die Freunde der Konstitution hatten geglaubt, darauf bestehen zu müssen, daß sie bedingungslos angenommen werde, aber sie waren dazu nicht durch die Ansicht bestimmt worden, daß das Werk der Philadelphia-Konvention nicht der Verbesserung fähig sei. Sobald die Verfassung in Kraft getreten war, mochte diese Frage zur Diskussion gestellt und in der von ihr selbst vorgesehenen Weise zum Austrag gebracht werden. Materiellen Abänderungsvorschlägen würden ihre Freunde allerdings schwerlich zugestimmt haben, so lange ihre Bestimmungen nicht der allein maßgebenden Probe der Erfahrung unterworfen worden waren. Die Kritik war jedoch auch in erster Linie nicht gegen das gerichtet gewesen, was sie bestimmte, sondern gegen das, was sie nicht enthielt oder nach Ansicht der Opposition zweifelhaft ließ. Es waren nicht Aenderungen, sondern Ergänzungen, woran ihr am meisten gelegen war und diesem Verlangen willfahrten die Sieger um so bereitwilliger, als sie von Anfang an die Bedenken durch die Behauptung zu entkräften gesucht hatten, daß sich aus dem Stillschweigen der Konstitution über die beregten Fragen alles das ergebe, was die Oppo-

1) Texas v. White, Wallace's Rep. VII. S. 726.

sition ausdrücklich festgesetzt zu sehen wünsche. Zehn Amendements wurden von dem ersten Kongreß beschlossen und von der erforderlichen Anzahl von Legislaturen angenommen. Die ersten acht Zusatzartikel untersagen dem Kongreß gewisse Dinge in seine gesetzgeberische Thätigkeit hineinzuziehen und garantiren den Einzelnen gewisse Rechte und die Einhaltung gewisser Rechtsformen, unantastbare Schutzwehren gegen Vergewaltigung und Unbill aufrichtend. Der neunte verbietet aus der Aufzählung gewisser Rechte zu folgern, daß das Volk sich anderer, nicht namhaft gemachter Rechte begeben habe, und der zehnte lautet: „Die Befugnisse, welche nicht den Vereinigten Staaten durch die Verfassung übertragen, noch durch dieselbe den Staaten untersagt [1]) sind, sind den betreffenden Staaten oder dem Volke vorbehalten." Dem gemeinsamen Grundgedanken entsprechend, dem diese zehn Zusatzartikel entsprungen sind, werden und wurden sie namentlich häufig „die amerikanische Deklaration von Rechten" genannt. Diese Bezeichnung, die den bekannten Vorgängen der englischen Geschichte des 17. Jahrhunderts entlehnt worden ist, und der Inhalt der acht ersten Artikel weisen scharf darauf hin, wie sehr das politische Denken dieser Generation seinen Ausgangspunkt noch in den inneren Kämpfen des Mutterlandes hatte und wie weit sie noch davon entfernt war, sich der wesentlichen Unterschiede in den thatsächlichen Voraussetzungen schon vollkommen bewußt geworden zu sein. Unbeschadet dessen, wird jedoch heute in den Vereinigten Staaten von keiner Seite mehr bestritten, daß die Erfahrung Denjenigen Recht gegeben hat, die sich hinsichtlich der betreffenden Fragen nicht an den rechtlichen Folgerungen genügen lassen wollten, die sich aus dem Stillschweigen der Konstitution ergaben, sondern auf ausdrücklichen Bestimmungen bestanden, die thunlichst jede Möglichkeit einer Krontroverse abschnitten.

Der elfte Artikel, der von dem dritten Kongreß in seiner zweiten Session (1794) den Legislaturen zur Annahme empfohlen wurde, trägt einen ganz verschiedenen Charakter. Er erklärt, daß kein Staat von Bürgern eines anderen Staates oder Angehörigen eines fremden Staates vor den Bundesgerichten belangt werden dürfe. Diese Bestimmung, die vielfach Anlaß zu Klagen gegeben hat und auch in neuester Zeit wieder lebhaft erörtert worden ist, war zum Theil eine neue Manifestation des Geistes, der vor der Annahme der Konstitution der dominirende gewesen war, wurde aber vornehmlich damit motivirt, daß es der Würde eines Staates zuwiderlaufe, sich von Einzelnen als gleichrechtiger Parte vor Gericht ziehen zu lassen.

Der zwölfte Artikel setzt einen neuen Wahlmodus für den Präsidenten und Vize-Präsidenten fest und wurde in der ersten Session des achten Kongresses (1803) in Folge der Unzuträglichkeiten und Gefahren in Vorschlag gebracht, die sich in der vierten Präsidentenwahl aus den ursprünglichen Bestimmungen ergeben hatten[2]).

Der dreizehnte (zweite Session des achtunddreißigsten Kongresses[3]), vierzehnte

---

1) »prohibited«. Schlief, Die Verfassung der Nordamerikanischen Union, S. 483, übersetzt: „ausdrücklich genommen worden". Wenn er besser mit der Geschichte des amerikanischen Verfassungsrechts vertraut gewesen wäre, so würde es ihm nicht zweifelhaft gewesen sein, daß diese Uebersetzung durchaus unzulässig ist. Um die Uebersetzung sprachlich etwas mehr zu glätten, darf man nicht zu Formulirungen greifen, die streitige Fragen des Verfassungsrechts von kardinaler Bedeutung in ein ganz falsches Licht rücken, resp. das Urtheil über dieselben präjudiziren müssen.

2) Siehe m. Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika, I. S. 146 bis 154.

3) Die von W. H. Seward als Staatssekretär, auf Grund eines Gesetzes vom 20. April 1818, erlassene Proklamation, daß das Amendement ein Theil der Konstitution geworden sei, ist vom 18. Dezember 1865 datirt, die sezedirten Staaten waren von dem Kongreß und Präsidenten bedeutet worden, daß die Annahme dieses Amendements eine Voraussetzung ihres Wiedereintrittes in die verwirkte staatliche Vollberechtigung sei. (Die Rekonstruktionsbill ging dem Präsidenten

(erste Session des neununddreißigsten Kongresses [1]) und fünfzehnte (dritte Session des vierzigsten Kongresses [2]) Artikel sind durch den Bürgerkrieg veranlaßt worden und betreffen die Aufhebung der Sklaverei, verschiedene Fragen, die sich aus der „Rekonstruktion" der gewaltsam zerrissenen Union ergaben, und das Stimmrecht der Farbigen und ehemaligen Sklaven.

Weitere Amendirungen der Verfassung sind mehrfach angeregt worden, aber die Vorschläge haben entweder im Kongreß oder in den Staaten nicht die erforderliche Majorität erhalten. Die Erfahrung hat mithin gezeigt, daß die Bestimmungen der Konstitution über Verfassungsänderungen auf der einen Seite es in hinlänglicher Weise ermöglichen, gebieterischen Anforderungen der sich entwickelnden Verhältnisse gerecht zu werden, und auf der anderen Seite doch einer unruhigen Neuerungssucht einen so starken Riegel vorzuschieben, daß die demokratische Republik hinsichtlich ihres Staatsgrundgesetzes konservativer gewesen ist als irgend ein Staat des europäischen Kontinents.

§ 6. **Das Unionsgebiet und die konstituirenden Glieder der Union.** Die ursprünglichen Grenzen des Unionsgebietes lassen sich nicht genau angeben, da die betreffenden Bestimmungen in den Freibriefen eines Theiles der Kolonien einen zu unbestimmten Charakter trugen. Auch der Friedensschluß brachte nicht überall volle Klarheit in diese Frage. Wiederholt haben die Vereinigten Staaten in Grenzstreitigkeiten mit England gelegen, die jedoch zum Theil anderen und späteren Ursprunges waren. Durchweg sind dieselben friedlich beglichen worden, womit auch schon gesagt ist, daß die Ansprüche der Vereinigten Staaten nicht vollständig durchgesetzt wurden. Namentlich in dem Vergleich, der die langjährige Kontroverse über das Oregon-Gebiet zum Austrag brachte, standen sie von einem sehr erheblichen Theil ihrer anfänglichen Forderung ab [3]). Allein wenn sie auch nicht Alles zu erlangen vermocht, was sie geglaubt, als ihr Eigenthum beanspruchen zu dürfen, oder was sie zu erwerben getrachtet, so hat ihr Gebiet doch durch Kauf, Abtretungen in Friedens- und anderen Verträgen und durch Annexion einen ganz ungeheuren Zuwachs erfahren. Während die dreizehn ursprünglichen Staaten — New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Penn-

---

unmittelbar vor Schluß der Session zu und wurde von ihm nicht unterzeichnet. In einer Proklamation vom 8. Juli 1864 erklärte sich Lincoln aber der Hauptsache nach mit ihrem Inhalt einverstanden.) Man wird mit ziemlicher Zuversicht behaupten dürfen, daß auch ohne diesen Druck die erforderliche Zahl von Staaten es genehmigt haben würde; immerhin aber läßt sich nicht bestreiten, daß die Abstimmung eines Theiles der Staaten unter einem gewissen Druck erfolgte. Und ebenso wird es als eine Anomalie anerkannt werden müssen, daß Staaten, die thatsächlich zur Zeit nicht voll- und gleichrechtige Glieder der Union waren, über ein Amendement zur Verfassung abstimmten.

1) Die definitive Proklamation ist vom 28. Juli 1868 datirt. Eine Proklamation vom 20. Juli hatte das Amendement schon für angenommen erklärt, „wenn die Resolutionen der Legislaturen von Ohio und New Jersey, die das genannte Amendement ratifiziren, als in voller Kraft und Wirksamkeit bleibend anzusehen sind", obwohl sie (Januar, resp. April 1868) ihre anfängliche Genehmigung zurückgezogen hätten. Der Kongreß war mit dieser Formulirung der Proklamation nicht zufrieden und nahm am 21. Juli eine Resolution an, die das Amendement für angenommen erklärte und Ohio und New Jersey unter den ratifizirenden Staaten aufführte. Darauf hin erließ Seward unter ausdrücklicher Berufung auf die Resolution des Kongresses die zweite Proklamation. Zu vollem rechtlichen Austrag ist die Frage jedoch nicht gelangt, ob ein Staat das Recht hat sein zustimmendes Votum zu widerrufen, so lange ein Amendement noch nicht Bestandtheil der Konstitution geworden ist Ueber richterliche Entscheidungen, »in a somewhat analogous case«, für den Grundsatz, daß die einmal gegebene Zustimmung verbindlich bleibt, siehe Cooley, The General Principles of Constitutional Law in the United States of America, S. 204. In der von ihm besorgten 4. Ausgabe von Story's Commentaries, II. S. 652, 653 neigt der gelehrte Richter hinsichtlich der vorliegenden Frage entschieden zur entgegengesetzten Ansicht. — Der Widerruf Oregon's war selbstverständlich nicht rechtskräftig, da er erst nach dem Erlaß der Proklamation Seward's erfolgte.

2) Den 30. März 1870 proklamirt.

3) Siehe meine Verfassungsgeschichte, II. zweites, sechstes, achtes und dreizehntes Kapitel.

sylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, Georgia — nach ihren gegenwärtigen Grenzen zusammen nur 325,065 Q.-M. haben, umfaßt das gesammte Unionsgebiet heute nach den neuesten Berechnungen ein Areal von 3,602,990 Q.-M. Davon entfallen auf die Staaten, die aus den von den ursprünglichen Staaten der Union abgetretenen und aus den später erworbenen Gebieten gebildet worden sind, 1,761,695 Q.-M. Es sind ihrer 25, die in der nachfolgenden Reihenfolge als vollberechtigte Mitglieder in die Union aufgenommen worden sind [1]). Kentucky 4. Februar 1791 (1. Juni 1792); Vermont 18. Februar 1791 (4. März 1791); Tennessee 1. Juni 1796; Ohio 30. April 1802 (29. November 1802); Louisiana 8. April 1812 (30. April 1812); Indiana 11. Dezember 1816; Mississippi 10. Dezember 1817; Illinois 3. Dezember 1818; Alabama 14. Dezember 1819; Maine 3. März 1820 (15. März 1820); Missouri 2. März 1821 (10. August 1821); Arkansas 15. Juni 1836; Michigan 26. Januar 1837; Florida 3. März 1845; Iowa 3. März 1845 (28. Dezember 1846); Texas (Annexions-Resolution 1. März 1845) admittirt 29. Dezember 1845; Wisconsin 3. März 1847 (29. Mai 1848); California 9. September 1850; Minnesota 4. Mai 1858 (11. Mai 1858); Oregon 14. Februar 1859; Kansas 29. Januar 1861; West Virginia 31. Dezember 1862 (19. Juni 1863); Nevada 21. März 1864 (31. Oktober 1864); Nebraska 9. Februar 1867 (1. März 1867); Colorado 3. März 1875 (1. August 1876). — Die Union zählt mithin zur Zeit (1884) 38 Staaten mit einem Areal von 2,086,760 Q.-M. — Den Rest des Unionsgebietes nehmen 9 organisirte Territorien, das Indianer-Territorium, das keine Territorialregierung hat, und der Distrikt von Columbia, der Sitz der Bundesregierung, ein. Die Territorien sind in der nachstehenden Reihenfolge organisirt worden. New Mexiko und Utah 9. September 1850; Washington 2. März 1853; Dakota 2. März 1861; Arizona 24. Februar 1863; Idaho 3. März 1863; Montana 26. Mai 1864; Wyoming 25. Juli 1868; (Alaska 27. Juli 1868 [2]). — Die Bevölkerung der Vereinigten Staaten belief sich nach dem Census von 1790 auf 3,929,827 Seelen und nach dem von 1880 auf 50,155,783 [3]) — Alaska und das Indianer-Territorium nicht eingerechnet. Die von den Begründern der Republik fast allgemein gehegte Ansicht, daß das föderative Prinzip sich nur so lange bewähren könne, als der Bundesstaat nicht über gewisse Grenzen hinauswachse, ist mithin durch die Thatsache widerlegt worden, aber zweifelsohne vornehmlich, wenn nicht ausschließlich, in Folge der tiefgreifenden und allseitigen Umgestaltungen, die das Leben der Kulturvölker durch die modernen Kommunikationsmittel erfahren hat. Niemand bestreitet mehr, daß die Union heute ungleich viel fester gefügt ist, als da sie nur dreizehn Staaten zählte, und daß sie mit jedem weiteren Jahre fester in sich verwächst.

1) Ich gebe das Datum der Admittirungsakte an und wenn die thatsächliche Aufnahme später stattgefunden hat, setze ich das Datum dieser noch in Klammern hinzu.

2) Nicht als Territorium, sondern als »Collection District« organisirt. Der Zweck des Gesetzes ist nach seinem Titel »to extend the Laws of the United States relating to Customs, Commerce, and Navigation« über das Gebiet. Statutes at Large, XV, 240.

3) Da in dem Abschnitt über das Staatsrecht der Einzelstaaten dieselben nicht alle einzeln behandelt werden können, erscheint es angezeigt, hier ihre Größe und Bevölkerungsziffer nach dem Zensus von 1880 anzugeben. New Hampshire 9,305 Q.-M., 346,991 E.; Massachusetts 8,315 Q.-M., 1,783,085 E.; Rhode Island 1,250 Q.-M., 276,531 E.; Connecticut 4,990 Q.-M., 622,700 E.; New York 49,170 Q.-M., 5,082,871 E.; New Jersey 7,815 Q.-M., 1,131,116 E., Pennsylvania 45,215 Q.-M., 4,282,891 E.; Delaware 2,050 Q.-M., 146,608 E.; Maryland 12,210 Q.-M., 934,943 E.; Virginia 42,450 Q.-M., 1,512,565 E.; North Carolina 52,250 Q.-M.: 1,399,750 E.; South Carolina 30,570 Q.-M., 905,577 E.; Georgia 59,475 Q.-M., 1,542,180 E.; Kentucky 40,400 Q.-M., 1,648,690 E.; Vermont 9,565 Q.-M., 332,286 E.; Tennessee 42,050 Q.-M., 1,542,359 E.; Ohio 41,060 Q.-M., 3,198,062 E.; Louisiana 48,720 Q.-M., 939,946 E.; Indiana 36,350 Q.-M., 1,978,301 E.; Mississippi 46,810 Q.-M., 1,131,597 E.; Illinois 56,650

Zweiter Abschnitt.

Die Bundesverfassung.

Reports of Cases argued and adjudged in the Supreme Court of the United States. (Dallas 4 Bde. bis 1800; Cranch 8 Bde. bis 1815; Wheaton 13 Bde. bis 1827; Peters 16 Bde. bis 1842; Howard 24 Bde. bis 1860; Black 2 Bde. bis 1862; Wallace 22 Bde. bis 1874; von da ab Otto. Die Berichte von Otto werden in den amerikanischen Werken meist noch nicht unter seinem Namen, sondern als U. St. — die Gesammtbezeichnung für die Berichte der Entscheidungen des Oberbundesgerichtes — zitirt. Ich werde das gleichfalls thun, und dabei nach amerikanischer Art die Nummer des Bandes in arabischer Ziffer voran setzen, zur leichteren Orientirung aber noch hinzufügen „Otto" und in römischer Ziffer die Nummer des Bandes von dieser Serie. — In meinem Werk über die Ver. Staaten habe ich bisher nach der Ausgabe von Curtis zitirt, soweit dieselbe reicht. Seit 1882 veranstaltet die Lawyers' Co-operative Publishing Company unter Leitung von Stephen K. Williams eine vollständigere, handlichere und in vielen Hinsichten weit werthvollere Ausgabe. Bis jetzt — April 1885 — sind 22 Bände erschienen, die bis zum October Term 1874 reichen.) United States Statutes at Large. (Für den Forscher auch jetzt noch nicht zu entbehren, obwohl die Revised Statutes, 1875 — 2. Aufl. 1878; Supplement 1874—81 — viel handlicher sind, durch Anordnung nach Materien die Arbeit sehr erleichtern und durch Verweisungen auf die betreffenden Entscheidungen des Oberbundesgerichts noch einen besonderen Werth haben. Sie enthalten jedoch nur die geltenden Gesetze.) — U. St. Digest; B. V. Abbott, 15 Bde., Bost., 1874—78; New Series, 9 Bde. 1870—78; 10. Bd. von J. E. Hudson und G. F. Williams; dann von Williams allein fortgesetzt. — A. C. Freeman, Digest of American Decisions, erster Band, San Franc., 1882. — Opinions of the Attorneys General. — Die stenographischen Berichte der Kongreßverhandlungen, die unter verschiedenen Titeln herausgegeben worden sind. Die Debates and Proceedings in the Congress of the United States, etc. reichen bis zum Schluß der ersten Session des 25. Kongresses (6. Oktober 1837), 28 Bde., Wash., 1825—37; der Congressional Globe beginnt 1833 und reicht bis 1873; von da ab Congressional Record. — Eine nicht minder wichtige Quelle sind zum Theil die offiziellen Regierungspublikationen, die man der Kürze wegen häufig mit dem Namen der Congressional Documents zusammenfaßt. Von besonderem Belang sind darunter — und zwar namentlich für die Verfassungsgeschichte — die Reports of Committees. — Da auch die niederen Bundesgerichte und sogar die Staatengerichte über die Verfassungsmäßigkeit von Bundes- wie Staatengesetzen zu befinden haben[1]) und keineswegs alle streitigen Fragen des Verfassungsrechts vor dem Oberbundesgericht zum Austrag gebracht worden sind, müssen auch die Entscheidungen dieser Gerichte vielfach als eine Quelle von großer Autorität anerkannt werden. Eine ausgiebige Verwerthung derselben wird aber wegen ihrer ungeheueren Zahl auch dem gelehrtesten amerikanischen Juristen immer mehr zur Unmöglichkeit.

J. Wilson, Works, 3 vols., Phil., 1804. — J. Taylor, Construction Construed and Constitutions Vindicated, 1820. — Derselbe, New Views of the Constitution of the United States, 1823. — R. Mohl, Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, Stuttg. und Tüb. 1824. — J. Kent, Commentaries on American Law, 1. Aufl. 1826; 12. Aufl. 1873;

Q.-M., 3,077,871 E.; Alabama 52,250 Q.-M., 1,262,505 E.; Maine 33,040 Q.-M., 648,936 E.; Missouri 69,415 Q.-M., 2,168,380 E.; Arkansas 53,850 Q.-M., 802,525 E.; Michigan 58,915 Q.-M., 1,636,937 E.; Florida 58,680 Q.-M., 269,493 E.; Iowa 56,025 Q.-M., 1,624,615 E.; Texas 265,780 Q.-M., 1,591,749 E.; Wisconsin 56,040 Q.-M., 1,315,497 E.; California 158,360 Q.-M., 864,694 E.; Minnesota 83,365 Q.-M., 780,773 E.; Oregon 96,030 Q.-M., 174,768 E.; Kansas 82,080 Q.-M., 996,096 E.; West Virgina 24,780 Q.-M., 618,457 E.; Nevada 110,700 Q.-M., 62,266 E.; Nebraska 76,855 Q.-M., 452,402 E.; Colorado 103,925 Q.-M., 194,327 E. — Territorien: New Mexiko 122,580 Q.-M., 10,844 E.; Utah 84,970 Q.-M., 143,963 E.; Washington 69,180 Q.-M., 75,116 E.; Dakota 149,100 Q.-M., 135,177 E.; Arizona 113,020 Q.-M., 5,280 E.; Idaho 84,800 Q.-M., 32,610 E.; Montana 146,080 Q.-M., 39,159 E.; Wyoming 64,690 Q.-M., 20,789 E. — Nach den Rassen zerfällt die Bevölkerung in 43,402,970 Weiße, 6,580,793 Farbige, 105,613 Chinesen, 66,407 Indianer ausschließlich der wilden Stämme und der indianischen Bevölkerung im Indian Territory und in Alaska. — Etwa ein Achtel der Bevölkerung — 6,679,973 — ist aus fremden Ländern gebürtig.

1) Schlief (S. 270, 273) ist das nicht bekannt.

4 Bde. — Rawle, A View of the Constitution of the United States of America, 2. Aufl., Phil. 1829. — Th. Sergeant, Constitutional Law, being a review of the practice and jurisdiction of the courts of the United States and of constitutional points decided, 2. Aufl., Phil., 1830. — J. Story, Commentaries on the Constitution of the United States, 2 Bde., 1. Aufl. 1833; 4. Aufl. 1873. — A. P. Upshur, The federal government, its true nature and character, being a review of Judge Story's Commentaries on the Constitution of the United States, Petersb., 1840. — A. de Tocqueville, De la Démocratie aux Etats-Unis, 2 vols., Par. 1835. — H. St. G. Tucker, Lectures on Constitutional Law, Richm., 1843. — E. F. Smith, Commentaries on Statute and Constitutional Law and Statutory and Constitutional Construction, Alb., 1848. — W. A. Codde, The Constitutional History of the United States from the adoption of the Articles of Confederation to the close of Jackson's Administration, 1. Bd., Phil. 1858. — O. A. Brownson, The American Republic; its Constitution, Tendencies, and Destiny, N. Y., 1866. — J. Tiffany, A Treatise on Government and Constitutional Law, being an inquiry into the source and limitation of governmental authority, according to the American Theory, Alb., 1867. — Duer, Course of lectures on the constitutional jurisprudence of the United States, N. Y., 1868. — S. G. Fisher, The Trial of the Constitution. N. Y., 1868. — A. H. Stephens, A Constitutional View of the War between the States, 2 Bde, Phil., 1868. — Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 2 Bde., Zürich, 1867—72. — J. N. Pomeroy, An Introduction to the Constitutional Law of the United States, N. Y., 1870. — Th. Sedgwick, A Treatise on the rules which govern the Interpretation and Construction of Statutory and Constitutional Law, 2. Aufl., N. Y., 1874. — W. O. Bateman, Political and Constitutional Law, Philad., 1876. — The Republic of Republics, 3. Aufl., Philad., 1878; 4. Aufl. unter dem Pseudonym P. C. Centz (Sage). — Th. M. Cooley, A Treatise on the Constitutional Limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union, 5. Aufl., Bost., 1883. — Derselbe, The General Principles of Constitutional Law in the United States of America, Bost., 1880. — J. C. Hurd, The Law of Freedom and Bondage in the United States, 2 Bde, N. Y. und Bost., 1858, 1862. — Derselbe, The Theory of our National Existence, as shown by the action of the government of the United States since 1861; Bost., 1881. — J. Davis, Rise and Fall of the Confederate Government, 2 Bde., N. Y., 1881. — H. v. Holst, Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jackson's, 3 Bde., Berl., 1878—1884 (bis zur Wahl Buchanan's 1856). — W. Wilson, Congressional Government, Bost., 1885.

The Works of John C. Calhoun, 6 Bde., herausg. von R. K. Cralle, N. Y., 1854 bis 1856. — The Works of H. Clay, 6 Bde., herausg. von C. Colton, N. Y., 1855. — The Works of D. Webster, 6 Bde., Bost. 1853—56. — The Works of W. H. Seward, 4 Bde., N. Y., 1853—62. — The Works of Ch. Sumner, 12 Bde., Bost. 1875.

G. W. Paschal, The Constitution of the United States, defined and carefully annotated, Washh., 1878. — O. F. Bump, Notes of Constitutional Decisions, N. Y., 1878. — The Constitution of the United States annotated by R. Desty, San Franc., 1879; 2. Aufl., 1884 mit einem Supplement von A. Brunner. — Myer's Federal Decisions, noch im Erscheinen begriffen und auf 30 Bände berechnet; berücksichtigt sind außer den eigentlichen richterlichen Entscheidungen (Supreme Court. Circuit Courts, District Courts und Court of Claims) auch die Opinions of the Attorneys General; das Constitutional Law ist von W. G. Hammond (Bd. 6 und 7) bearbeitet worden.

Grundliegende Prinzipien der Verfassung und des Verfassungsrechts.

§ 7. **Die sog. Präambel.** An der Spitze der Konstitution steht der folgende Satz: „Wir, das Volk der Vereinigten Staaten, Willens eine vollkommene Union zu bilden, Gerechtigkeit walten zu lassen, die innere Ruhe sicher zu stellen, für die Landesvertheidigung (common defence) zu sorgen, die allgemeine Wohlfahrt zu fördern und die Segnungen der Freiheit uns und unseren Nachkommen zu sichern, verordnen und geben diese Konstitution den (for the) Vereinigten Staaten von Amerika." Dieser Satz pflegt die Präambel genannt zu werden, eine Bezeichnung, die Farrar (S. 85—89) entschieden verwirft, weil sie zu vollständig irrigen Schlüssen über seine rechtliche Natur und Tragweite führen müsse. Diese Ausstellungen sind begründet, da es ein aus dem englischen Recht herübergenommener technischer Ausdruck ist [1]), der wesentliche Theile dieses Eingangssatzes der Verfassung nicht deckt. Er spricht nicht nur, wie eine Präambel,

1) Siehe Sedgwick, S. 42—45.

von den Motiven und Zwecken des Gesetzgebers; die Autorität, die ihren Willen kund gibt, nennt sich und sie sagt, was diese ihre Willensäußerung ist und für wen sie verbindlich sein soll. Daß dieses nicht nur äußerliche und rein formelle Verschiedenheiten, sondern Momente von großer materieller Bedeutung sind, ergibt sich aus einem Vergleich des Einganges der Konföderations-Artikel mit diesem Satz, aus den zahlreichen Wandelungen, die er durchzumachen hatte, ehe er in der Philadelphia Konvention seine endgiltige Fassung erhielt [1]) und aus den langen und erregten Debatten, die er in einigen der Ratifikationskonventionen veranlaßte. Daß die Namhaftmachung gewisser Zwecke ihn nicht zu einer selbstständigen Machtquelle für die Bundesgewalten macht, wird fast widerspruchslos anerkannt. Daraus darf jedoch keineswegs gefolgert werden, daß ihm überhaupt kein Gewicht beizulegen sei, weil keine rechtlichen Konsequenzen aus ihm gezogen werden dürften. Er hat nicht „nur eine historische Bedeutung" und die Konstitution beginnt nicht „erst mit dem, was auf die Präambel folgt" [2]), sondern er ist im eigentlichen Sinne des Wortes ein wesentlicher, ja der wesentlichste Bestandtheil der Verfassung, denn er ist in ihr was der Gesetzesbefehl (the enacting clause) in dem gewöhnlichen Gesetz ist. Die Erörterung der in ihm genannten Zwecke, der die amerikanischen Kommentatoren meist viel Raum widmen, ist daher allerdings nicht unbedingt geboten, wo es sich lediglich um die Darstellung des geltenden Verfassungsrechtes handelt, da sie der Hauptsache nach nur einen politischen und nicht einen rechtlichen Charakter tragen kann. Die anderen Theile dagegen verlangen sorgfältige Beachtung und würden dieselbe, auch wenn ihnen keine selbstständige rechtliche Bedeutung beizumessen wäre, schon deswegen verdienen, weil sie die natürlichen Anhaltspunkte darbieten zur Besprechung der Prinzipien, die gewissermaßen das Fundament der ganzen Verfassung bilden, sowie der Regeln, die bei ihrer Interpretation und Konstruktion maßgebend sind.

„Das Volk der Vereinigten Staaten" nennt sich als den Urheber der Verfassung, das heißt als den Inhaber der staatlichen Vollgewalt, der Souveränetät. Wer aber ist das Volk der Vereinigten Staaten? Diese Frage hat den formalen Ausgangspunkt für den Streit der beiden politischen Schulen abgegeben, der in dem Bürgerkriege gipfelte und mit den Zungen und Federn noch heute fortgeführt wird, wenn gleich in sehr abgeschwächter Form.

§ 8. **Die Lehre von der Staatensouveränetät.** Die Prämisse des Raisonnements der sog. Staatenrechtler ist, daß es weder thatsächlich noch rechtlich je ein einheitliches Volk der Vereinigten Staaten gegeben hat. Das Volk jedes Staates habe, ohne irgendwie durch das Thun oder Lassen der anderen Staaten gebunden zu sein, durch seine bevollmächtigten Vertreter sich darüber schlüssig gemacht, ob es den Entwurf der Philadelphia Konvention annehmen solle oder nicht. Daß die Verfassung ein Werk der Staaten ist, sei mithin eine Thatsache, die dadurch nicht aus der Welt geschafft werden könne, daß die Konstitution mit den Worten anhebt: Wir, das Volk der Vereinigten Staaten. Sollen diese Worte nicht eine offenbare Unwahrheit sagen, so müßte mithin »United States« hier als »States united« gedeutet werden. So gelesen besagten sie aber nur, daß die Staaten zur besseren Wahrnehmung ihrer Interessen dazu geschritten seien, in einem neuen Pakt alles diejenigen Angelegenheiten Betreffende zu regeln, hinsichtlich deren sie eine Gemeinsamkeit bilden wollten. Die staatliche Wesenheit der Union habe sich nicht geändert. Die Staaten seien nach wie vor souverän und sie allein seien souverän, da eine Theilung der Souveränetät ihrem Begriffe nach unmöglich sei. Auch

1) Zusammengestellt bei Farrar, S. 33—38.
2) Schlief S. 71.

heiße es die Natur der Dinge auf den Kopf stellen, wenn man den Schöpfer dem Geschöpfe unterordnen wolle. Dieses könne nicht endgiltig darüber zu befinden haben, mit welchen Gewalten es von jenem ausgestattet sei. Es gebe keinen gemeinschaftlichen Richter, der über den Bundesgewalten und den Staaten stehe. Wenn sich ein Kompetenzkonflikt zwischen ihnen erhebe, so stehe daher diesen — d. h. jedem für sich — das maßgebende Urtheil darüber zu, welche Rechte sie sich vorbehalten und welche Befugnisse sie jenen verliehen hätten. Wenn die Bundesregierung nach Ansicht eines Staates ihre verfassungsmäßige Kompetenz überschreite, so sei derselbe berechtigt, den betreffenden Akt, so weit er in Frage komme, für null und nichtig zu erklären. John C. Calhoun [1]) von South Carolina, der diese sog. Nullifikationslehre [2]) mit großer logischer Schärfe zu einem festgefügten System entwickelte, erklärte die Nullifikation für ein „eminent konservatives Heilmittel" und behauptete, sie allein sei im Stande, bleibend das Auseinanderbrechen der Union zu verhüten. Die jüngere Schule der südstaatlichen Staatenrechtler pflichtete ihm darin nicht bei. Die Nullifikationslehre wurde immer mehr in den Hintergrund gedrängt und meist vollständig verworfen. Dagegen wurde jetzt immer häufiger und immer unbedingter direkt die letzte Konsequenz aus der Prämisse der Staatenrechtsschule gezogen. Da die Konstitution ein Pakt zwischen souveränen Staaten ist, hieß es, steht es diesen zu, aus dem Bunde auszuscheiden, wenn der Pakt von den Bundesgewalten, resp. den anderen Staaten gebrochen worden ist, oder derselbe aus einem Mittel zur Wahrung und Förderung ihrer Interessen sich für sie in eine Quelle des Verderbens und sicheren Ruins verwandelt hat. Die Souveränetät ist nicht nur untheilbar, sondern auch unveräußerlich und die lediglich durch einen freien Willensakt verpflichteten Staaten können mithin nur so lange gebunden sein, als ihr Wille sich nicht ändert, d. h. als sie gebunden sein wollen. Die Sezession ist also nicht ein Recht unter der Konstitution, d. h. ein verfassungsmäßiges Recht, sondern es ist der Natur der Staaten inhärirend und hat daher gar nicht durch die Annahme der Konstitution aufgegeben werden können. Der Versuch, die Sezession eines Staates mit Gewalt zu verhindern, ist nicht die Bekämpfung einer Rebellion, sondern ein völkerrechtlicher Krieg. — Andere gingen nicht ganz so weit und glaubten einen Mittelweg einhalten zu können. Sie gaben zu, daß die Sezession ein revolutionärer Akt sei, behaupteten aber, die Bundesregierung sei nicht befugt, Zwang gegen die souveränen Staaten auszuüben (die non-coërcion Theorie) und nahmen für diese das Recht der „Neutralität" in Anspruch, d. h. die souveränen Staaten sollten, obwohl sie nicht aus der Union ausgeschieden waren, berechtigt sein, in einem mit dem Schwerte ausgefochtenen Konflikt zwischen der Bundesregierung und sezedirten Staaten als Zuschauer bei Seite zu stehen.

Durch den Ausgang des Bürgerkrieges ist diese Lehre zu einer der Geschichte verfallenen Doktrin geworden. Nachdem ihre Vertreter an die ultima ratio appellirt haben

---

1) Siehe mein Buch über denselben in der von John T. Morse unter dem Gesammttitel American Statesmen herausgegebenen Serie von Biographien.

2) Sie datirt in ihren Anfängen bis auf die letzten Jahre des 18. Jahrhunderts zurück. Die verhaßten Fremden- und Aufruhrgesetze (Alien and Sedition Laws), deren Verfassungswidrigkeit übrigens heute kaum mehr von irgend Jemand bestritten wird, gaben den Legislaturen von Virginia und Kentucky den Anlaß, sie offiziell zu proklamiren. Als dann die Anti-Federalisten 1801 an die Herrschaft gelangten und die Politik der Vereinigten Staaten in den Weiterungen mit England die wirthschaftlichen Interessen namentlich der Neu-England-Staaten auf das Empfindlichste schädigten, wechselten die Parteien ihren Standpunkt: die Federalisten wurden jetzt die Verfechter der Staatenrechte und nahmen während des Krieges mit England die entscheidenden Sätze der Virginia- und Kentucky-Resolutionen wörtlich in ihre politischen Manifeste auf. Erst unter dem Druck der spezifischen Interessen der Sklavenhalter wurde aber die Lehre von der Staatensouveränetät vollkommen ausgebildet, logisch zu Ende gedacht und schließlich auch mit fürchterlichstem Ernst die Theorie in die Praxis übertragen.

und vollständig unterlegen sind, hat sie keine politische Vitalität mehr und wird sie voraussichtlich auch nie wieder erlangen. Hat der siegreiche Norden es doch auch nicht einmal für nöthig befunden, sich dadurch gegen die Möglichkeit ihrer Wiederbelebung sicher zu stellen, daß er die Aufnahme irgend einer neuen ausdrücklichen Erklärung gegen sie in der Verfassung forderte. Die gegnerische Lehre ist also unstreitig das geltende Verfassungsrecht, wie man auch immer über die Frage denken mag, was ursprünglich das Verfassungsrecht gewesen ist. Es bedarf daher hier auch keiner weiteren kritischen Prüfung der Lehre von der Staatensouveränetät. Sie ist in der Darstellung der gegnerischen Lehre gegeben, die das geltende Verfassungsrecht ist.

§ 9. **Das Volk der Vereinigten Staaten** hat sich allerdigs nicht als ein einheitliches Ganzes handelnd diese Verfassung gegeben. Das Volk, d. h. der politisch vollrechtige Theil der Bevölkerung jedes Staates handelte für sich und hatte absolute Willensfreiheit. Es konnte den Entwurf der Philadelphia Konvention durch seine bevollmächtigten Vertreter annehmen oder verwerfen und damit aus der Union ausscheiden, wenn die projektirte Umbildung derselben sich vollzog. Allein seine Ratifikation machte den Entwurf noch nicht zu einer Verfassung, sondern sie war nur die rechtsverbindliche Erklärung, daß, wenn das Volk von mindestens acht anderen Staaten den gleichen Entschluß faßte, die Neubildung der Union dadurch eine vollendete Thatsache geworden sei, daß für die betreffenden Staaten dieser Entwurf als die vom Volk der Vereinigten Staaten den Vereinigten Staaten gegebene Verfassung gelten solle. Nur mit dem Willen und durch den Willen seines Volkes wurde jeder Staat konstituirendes Glied der neuen Union, aber nicht durch einen Willensakt jedes einzelnen Staates, sondern erst durch den gleichen und zusammenwirkenden Willensakt des Volkes von neun Staaten wurde der Philadelphia-Entwurf zu einer Verfassung, und die später ratifizirenden Staaten erhielten durch ihre Ratifikation selbstredend ganz den gleichen Rechtsstatus in der Union. Oberrichter Chase hatte unstreitig Recht, wenn er sagte [1]): „Die Union der Staaten war niemals ein rein künstliches und willkürliches Verhältniß." Hinsichtlich dieser Frage war das jedoch nicht entscheidend. Ob die Staaten nun seit der Unabhängigkeitserklärung souverän waren oder nicht, nach allgemeiner Uebereinkunft sollte jeder von ihnen über die Annahme des Verfassungsentwurfes, d. h. über seinen Eintritt in die neue Union, souverän entscheiden. Andererseits sollten sie aber auch — was immer ihr Rechtsstatus in der Konföderation und ihre politische Natur bisher gewesen sein mochte — nach allgemeiner Uebereinkunft, d. h. nach dem Philadelphia-Entwurf, als Glieder der neuen Union nicht souverän sein. Die Philadelphia Konvention hatte ihre Arbeiten durch die Annahme einer Resolution eingeleitet, die erklärte, „daß eine **nationale** Regierung eingesetzt werden sollte, bestehend aus einer höchsten gesetzgebenden, richterlichen und vollziehenden Gewalt". Nahm ein Staat ihren Entwurf an, so erklärte sein Volk damit, daß es, so weit und so wie es in diesem Entwurf vorgesehen sei, mit dem Volke der anderen Staaten zu dem Einen Volke der Vereinigten Staaten verschmelzen wolle und durch den konkurrirenden Beschluß Aller wurde diese Erklärung in der Weise an die Spitze der Verfassung gestellt, daß dieselbe sich als das Werk dieses Einen Volkes der Vereinigten Staaten ankündigte.

§ 10. Die **Verfassung** ist nicht ein Pakt zwischen den Staaten, sondern sie ist, was sie selbst zu sein erklärt, nämlich eine Verfassung und zwar die Verfassung der Vereinigten Staaten, d. h. der Union, des aus Staaten bestehenden Gesammtstaates und darum unbedingt verbindlich sowohl für das ganze Volk wie für die

1) Texas v. White, Wallace's Rep. VII. S. 724.

Staaten als solche. Sie läßt keinen Zweifel darüber, denn die zweite Sektion des sechsten Artikels lautet: „Diese Verfassung und die Gesetze, welche gemäß derselben (in pursuance thereof) werden erlassen werden, und alle Verträge, die unter der Autorität der Vereinigten Staaten geschlossen worden sind oder künftighin geschlossen werden, sollen das oberste Gesetz des Landes sein; und die Richter in jedem Staat sollen durch sie gebunden sein, ungeachtet aller etwa entgegenstehenden Bestimmungen in der Verfassung oder den Gesetzen irgend eines Staates." Die Verfassung ist also ein Gesetz und zwar das oberste Gesetz des Landes. Die Verfassungen der Einzelstaaten sind nur hinsichtlich der Angelegenheiten, die nicht durch die Bundesverfassung der Bundeskompetenz unterstellt sind, ihre Grundgesetze. Die Bundesverfassung wird durch diese Bestimmung zu einem integrirenden Bestandtheil der Verfassung jedes Staates [1]). Waltet ein Konflikt zwischen ihnen ob, so ist die der Bundesverfassung widerstreitende Bestimmung der Staatsverfassung ipso facto null und nichtig. Alle Richter und mithin selbstverständlich auch alle anderen Staatsbeamten und alle Staatsangehörigen sind absolut auf diesen Rechtsgrundsatz verpflichtet. Wer ihn umzustürzen sucht, legt Hand an das Grundgesetz des Landes. Die Bundesregierung, der es obliegt, den Gesetzeswillen der Verfassung That und Leben werden zu lassen, ist nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet, seinen Widerstand zu brechen — wenn möglich mit den in der Verfassung vorgesehenen gewöhnlichen Mitteln des Rechtsstaates — aber auch mit Gewalt, wenn es nicht anders geschehen kann.

§ 11. Das **Recht und die Pflicht des Zwanges** folgern direkt aus den Begriffen Gesetz und Regierung. Sie sind jedoch auch in ganz unanzweifelbarer Weise in der Verfassung statuirt. Die dritte Sektion des zweiten Artikels verfügt: der Präsident „soll Sorge tragen, daß die Gesetze getreulich vollstreckt werden". Die Verfassung ist das oberste Landesgesetz und seine oberste Pflicht ist mithin auch, dafür Sorge zu tragen, daß sie allerwärts und unter allen Umständen in voller Geltung sei. Auch dieses wird von der Verfassung direkt ausgesprochen. Sie bestimmt in dem siebenten Paragraphen der ersten Sektion des zweiten Artikels, daß er bei seinem Amtsantritt den folgenden Eid leisten soll: „Ich schwöre (oder bekräftige) feierlich, daß ich das Amt des Präsidenten der Vereinigten Staaten getreulich ausüben und nach meiner besten Fähigkeit die Verfassung der Vereinigten Staaten erhalten, schützen und vertheidigen werde." Hat die Verfassung ihm diese Pflicht auferlegt, so muß sie aber auch gewollt haben, daß er die Mittel habe oder erlangen könne, sie unter allen Verhältnissen zu erfüllen. Ob und wie weit es ihm zusteht, von sich aus darüber zu befinden, ob die Anwendung von Gewalt in einem gegebenen Falle nothwendig ist und thatsächlich zu ihr zu schreiten, ist an dieser Stelle, wo es sich nur um die allgemeine prinzipielle Frage handelt, nicht zu erörtern. Hier genügt es, darauf hinzuweisen, daß, wenn und so weit er nicht dazu befugt ist, die gesetzgebende Gewalt einzutreten hat. Art. I, Sekt. 8, § 18 der Verfassung lautet: Der Kongreß soll befugt sein, „alle Gesetze zu erlassen, welche nöthig und geeignet sind, die vorstehenden und alle anderen Befugnisse, die durch diese Verfassung der Regierung der Vereinigten Staaten, irgend einem Departement oder Beamten derselben zustehen (vested in), auszuüben". Der Präsident hat die Pflicht und mithin auch die Befugniß, die Verfassung zu erhalten, zu schützen und zu vertheidigen und der Kongreß ist also gehalten, ihm die Mittel zu geben, diese Befugniß auszuüben, resp. dieser Pflicht nachzukommen. Daß nicht nur Einzelne, sondern Staaten als solche sich gegen die Gesetze oder die Verfassung auflehnen, vermag die Berechtigung der Bundesregierung zur Ergreifung von Zwangsmaßregeln in keiner Weise zu verkürzen, und

1) Taylor v. Taintor, ib. XVI, S. 366.

wenn andere Mittel nicht ausreichen, ist sie um so mehr zu ihrer Anwendung verpflichtet, weil die staatliche Ordnung oder gar die Existenz der Union dadurch in um so höherem Grade gefährdet ist. Sucht die Bundesregierung mit Gewalt den Gesetzen und der Verfassung Gehorsam zu verschaffen und der Widerstand wird nach Umfang und Form zum Kriege, so kann sie ihn aus Humanitäts- und politischen Rücksichten unter Beobachtung aller völkerrechtlichen Bestimmungen ganz wie einen Krieg mit einer auswärtigen Macht führen [1]), aber rechtlich hat sie es immer nur mit einer Rebellion zu thun [2]).

§ 12. Die **Sezession** von Staaten ist lediglich eine Thatsache, aber nicht ein Akt rechtlicher Natur. So lange das Volk der Vereinigten Staaten, dessen Werk die Verfassung ist, nicht mit der Vernichtung dieses seines Werkes auch die Union selbst aufheben, d. h. aufhören will, ein Volk zu sein, bestehen die Verfassung und die Union, aller Thatsachen ungeachtet, rechtlich völlig unverändert fort [3]). Einzelne Staaten haben hinsichtlich dieser Frage ebenso wenig wie einzelne Individuen einen rechtlichen Willen. Ein Sezessionsbeschluß ist völlig null und nichtig. Trotz desselben bleibt der Staat ein Staat der Union und seine Bürger bleiben Bürger der Union; seine wie ihre Verpflichtungen unter der Konstitution dauern uneingeschränkt fort [4]). Darum ist auch keine neue Aufnahmeakte erforderlich, um einen Staat, der sich in Rebellion befunden hat, wieder in den Vollgenuß seiner verfassungsmäßigen Rechte eintreten zu lassen; er ist wieder ein gleichrechtiges Mitglied der Union, wenn er als solches von den politischen Gewalten der Union anerkannt worden ist und seine Repräsentanten und Senatoren vom Kongreß admittirt worden sind [5]).

§ 13. **Rekonstruktion.** Wie die sog. Rekonstruktion zu bewerkstelligen sei, ist also nicht eine rechtliche, sondern eine politische Frage. Die Gerichte haben gegebenen Falles zu erklären, was die politischen Gewalten der Bundesregierung hinsichtlich ihrer bestimmt haben und darauf ihr Urtheil zu basiren, aber es steht ihnen nicht zu darüber zu befinden, was diese hätten bestimmen sollen.

In den vorstehenden Ausführungen sind die Konsequenzen, die sich aus dem Eingangssatz der Verfassung ergaben, jedoch keineswegs erschöpft. Erst wenn man sie auch nach der entgegengesetzten Richtung hin verfolgt, erhält man vollständigen Aufschluß über die staatliche Natur der Union.

§ 14. **Vereinigte Staaten.** Das Volk der Vereinigten Staaten nennt sich als den Inhaber der Souveränetät und bethätigt sich als solchen dadurch, daß es ihnen die Verfassung gibt. „Das Volk der Vereinigten Staaten" ist aber etwa nicht gleich-

1) In den Prize Cases (Black II. 635) sagt das Oberbundesgericht, die Rebellen seien gleichzeitig kriegführende Macht und Verräther und mithin den Konsequenzen unterworfen, die sich aus der einen wie aus der anderen Eigenschaft ergeben; die Vereinigten Staaten dagegen trügen den doppelten Charakter einer kriegführenden Macht und des Souveräns und hätten daher die Rechte sowohl dieses wie jener.

2) Es scheint mir befremdlich, sich für das Recht, eine Rebellion niederzuwerfen, auf das Recht Krieg zu erklären, zu berufen, wie das Oberbundesgericht in Texas v. White (Wallace VII. 700) thut. Die Philadelphia Konvention hat gewiß nicht an einen Bürgerkrieg gedacht, als sie dieses Recht dem Kongreß zuwies. Ich halte es daher für eine mindestens nicht glückliche Formulirung des auch von mir als richtig anerkannten Gedankens, wenn das Oberbundesgericht in den eben angeführten Prize Cases sagt, der Kongreß habe allein das Recht, einen nationalen Krieg zu erklären. Bei einem Bürgerkriege darf meiner Ansicht nach — vom Standpunkte des Verfassungsrechtes aus geurtheilt — Seitens der rechtmäßigen Regierung von „Krieg erklären" überhaupt nicht geredet werden. Er ist eine Thatsache, die nur zu konstatiren ist. Hat der Kongreß die Thatsache anerkannt, so tritt das im Text und in der vorhergehenden Anmerkung angegebene Verhältniß ein.

3) Diese Grundsätze finden sich schon in Cohens v. Virginia (Wheaton VI, 264) klar und scharf formulirt.

4) White v. Cannon, Wallace VI, 443; White v. Hart, ib. XIII. 646.

5) Texas v. White, Wallace VII, 700.

bedeutend mit der „Bevölkerung der nordamerikanischen Republik". Wie die Union nie ein rein willkürliches und künstliches Verhältniß gewesen ist, so ist auch der Name Vereinigte Staaten kein willkürlicher und zufälliger, sondern er ist der durch die politische Wesenheit der Union gegebene. Die „Vereinigten Staaten" sind nicht nur der Name des Dinges, sondern das Ding selbst. Wie die Bevölkerung der Union bei der Verfassunggebung nicht als eine einheitliche Masse, sondern in ihrer historisch gewordenen und zu Recht bestehenden politischen Gliederung und Organisation in Staaten gehandelt hatte, so hatte sie auch durch die Verfassung nicht einen geschlossenen nationalen Staat aufrichten wollen noch aufgerichtet, sondern die Föderation von lockerstem staatenbundlichem Gefüge in einen Bundesstaat mit einem tiefgründigen nationalen Fundament verwandelt. Aus der Konföderation war eine wahrhafte Union geworden, aber die Union zerfiel nicht in Provinzen, die nur noch Staaten genannt wurden, sondern ihre konstituirenden Glieder waren wirkliche Staaten und sollten auch stets Staaten bleiben. Es war eine mißbräuchliche, weil zu verhängnißvollen falschen Schlüssen verleitende Anwendung des Wortes, wenn nach wie vor auch offiziell noch von souveränen Staaten gesprochen wurde, aber die Staaten haben ihre eigenrechtige Kompetenzsphäre und innerhalb dieser sind sie vollständig unabhängig von der Bundesregierung. Der Begriff „Volk der Vereinigten Staaten" zerfließt dadurch nicht, wie wohl behauptet worden ist, zu einem rechtlich wesenlosen oder doch ungreifbaren Schatten. Die Möglichkeit, mit dem Wort Volk demagogischen Mißbrauch zu treiben, besteht immer und diese Möglichkeit wird allerwärts zu Zeiten ausgenutzt. Hat man aber den ehrlichen Willen, es hier in seinem verfassungsrechtlichen Sinne zu erfassen und verstehen, so ist es in geringerem Grade Mißdeutungen ausgesetzt, als wenn die Union ein Einheitsstaat wäre [1]). „Das Volk der Vereinigten Staaten" ist die Bevölkerung derselben in der durch die Verfassung gegebenen und in ihr genau fixirten politischen Organisation [2]) und eine Grundvoraussetzung dieser Organisation ist die Erhaltung ihrer Gliederung in eigenrechtige Staaten. Die Staaten sind erst mit der Union und durch dieselbe in's Leben getreten, aber die Staaten sind älter als die Verfassung und sie haben ihre staatliche Eigenexistenz nicht durch die Annahme der Verfassung aufgegeben, wenn dieselbe auch einen wesentlich anderen Charakter gewonnen hat. Haben die Staaten verfassungsrechtlich außerhalb der Union und unabhängig von derselben keine Existenz, so hat andererseits verfassungsrechtlich auch ebenso wenig die Union ohne die Staaten eine Existenz. Das Oberbundes-

1) Wenn Schlief (S. 70) meint, auch der »mob« könne sich mit dem „wir, das Volk der Ver. Staaten" „identificiren", so ist das nicht zu bestreiten, aber die Verfassung kann dafür nicht verantwortlich gemacht werden. Seiner Ansicht nach sind die Eingangsworte „offenbar eine Nachahmung der in den konstitutionellen Monarchien Europas bis auf den heutigen Tag gebräuchlichen Eingangsformel für die Gesetze: Wir, von Gottes Gnaden König" — eine Behauptung, die auch bei ganz oberflächlicher Bekanntschaft mit der Entstehungsgeschichte der Verfassung schlechthin unverständlich ist. Eine Verfassung läßt sich aber nun eben einmal nicht „aus Einem grundlegenden Gedanken heraus kritisch entwickeln" (S. VI), wenn sie nicht selbst das lebensunfähige Produkt der lediglich mit der abstrakten Logik arbeitenden Doktrin ist, sondern sie will historisch verstanden werden. Schlief gibt denn auch zum sehr großen Theil nicht, wie er verspricht, „das geltende Verfassungsrecht der Union", sondern statt dessen was seiner Ansicht nach Verfassungsrecht sein und häufig nicht sein sollte, aber nur seiner irrthümlichen Ansicht nach Verfassungsrecht ist.

2) Es ist daher unstreitig unrichtig, wenn Story (I. 249) sagt: „Ueber das Recht einer Majorität des ganzen Volkes seine Verfassung nach Belieben zu ändern, besteht kein Zweifel", falls hier, wie es scheint, „Volk" als gleichbedeutend mit Bevölkerung anzusehen ist. Richter Jameson (The Constitutional Convention, S. 19, 20) präzisirt die allein zulässige verfassungsrechtliche Doktrin treffend in dem Satz: »sovereignty resides in the society or body politic; in the corporate unit resulting from the organization of many into one, and not in the individuals constituting such unit, nor in any number of them, except as organized into a body politic and acting as such.« Siehe auch in demselben Werk S. 524—526.

gericht sagt[1]): Die Konstitution hat in allen ihren Bestimmungen eine aus unzerstörbaren Staaten gebildete unzerstörbare Union im Auge. Amerika hat also, wie die gleiche Autorität in Cohens v. Virginia erklärt, in vielen Beziehungen und hinsichtlich vieler Zwecke eine Nation sein wollen und in Betreff dieser Beziehungen und Zwecke ist seine Regierung vollständig, d. h. mit ausreichender Kompetenz ausgestattet. Aber es hat eben doch nur in gewissen Beziehungen und für gewisse Zwecke eine Nation sein wollen und hinsichtlich aller anderen ist die Bundesregierung ohne jegliche Kompetenz. Sie ist so wenig souverän als die Staaten.

§ 15. **Die Souveränetät**, die in der That untheilbar ist, ruht allein in dem Volk der Vereinigten Staaten. Dieses hat die Bundesregierung mit der Ausübung gewisser Rechte des Souveräns betraut, während andere nach seinem in der Verfassung fixirten Willen den Staaten verblieben sind. Andere, aber nicht alle anderen. Das neunte Amendement lautet: „Aus der Aufzählung gewisser Rechte in der Verfassung soll nicht die Leugnung oder Beeinträchtigung anderer von dem Volke vorbehaltenen Rechte gefolgert werden“ [2]). Dieser Zusatzartikel steht in direktem Zusammenhange mit den vorhergehenden Amendements, die, wie erwähnt wurde, die amerikanische Bill of Rights genannt zu werden pflegen. Er stellt im Allgemeinen den Grundsatz auf, daß dem Volke, d. h. hier den einzelnen Volksangehörigen, gewisse Rechte zustehen — darunter die vorher ausdrücklich namhaft gemachten — die der Kompetenz der staatlichen Gewalten vollständig entzogen bleiben sollen[3]). Hieran schließt sich das zehnte Amendement, in dem zunächst gesagt ist, wie die Theilung der staatlichen Gewalt zwischen der Union und ihren konstituirenden Gliedern aufzufassen sei, weiter aber auch ausgesprochen wird, daß die Vereinigten Staaten und die Staaten — und darunter sind hier offenbar die Bundesregierungen und die Staatenregierungen zu verstehen — zusammen nicht die Inhaber der gesammten staatlichen Gewalt sind, sondern das hinter und über ihnen stehende Volk sich einen Theil derselben vorbehalten habe[4]). — Wir haben hier das

---

1) Texas v. White.

2) Eine ganz wortgetreue Uebersetzung dieses Artikels, die zugleich den Inhalt vollkommen genau wiedergibt, ist nicht möglich. Ich habe natürlich geglaubt, dem Inhalt mehr Gewicht beilegen zu sollen als der Formulirung.

3) Während in dem ersten Amendement gewisse Dinge ausdrücklich der legislatorischen Kompetenz des Kongresses entzogen werden, wird in den sieben folgenden der Kongreß nicht genannt. Trotzdem ist von den Gerichten stets angenommen worden, daß sie ebenfalls nur die Bundesregierung im Auge haben und nicht auch die Adresse der Staatenregierungen tragen. Allein wenn die Staaten auch, was die Bundesverfassung anlangt, hinsichtlich der in den acht ersten Amendements behandelten Gegenstände, rechtlich vollkommen freie Hand haben, so war ihr Entstehungsgrund doch thatsächlich die übereinstimmende Ueberzeugung der Bevölkerung aller Staaten, daß diese Schutzwehren gegen jede Regierung aufgerichtet werden müßten, wenn die Freiheit gesichert sein solle. Nur von einigen meist minder bedeutsamen Bestimmungen gilt das nicht oder doch nur bis auf einen gewissen Grad. — Farrar (S. 59, 60) behauptet, diese Rechte stehen „jedem Angehörigen der Nation unter und kraft der Konstitution der Ver. Staaten zu und können natürlich nicht durch die Gesetze eines Einzelstaates vernichtet oder verkürzt werden.“ Dieser Ansicht stehen zahllose richterliche Urtheile entgegen, aber es ist doch z. B. ein Staatengesetz, welches das offene Tragen von Waffen verbietet, für verfassungswidrig erklärt worden.

4) Cooley (Principles 29) sagt, was nicht der Bundesregierung verliehen sei, gehöre den Staaten oder deren Volk (the people thereof). Der Ausdruck „Volk“ im X. Amendement wird gewöhnlich so verstanden. Zur Begründung dieser Ansicht hat man sich auch namentlich darauf berufen, daß es hier den Staaten und dem Volk und nicht von den Staaten und von dem Volk (reserved to, während das IX. Amendement retained by sagt) heißt. Ich verkenne das Gewicht dieses Raisonnements nicht, kann mich aber doch nicht überzeugen, daß hier nur das Volk der Einzelstaaten gemeint sein kann. Nach dem Wortlaut ist gewiß eine andere Deutung zulässig, und bei der großen Sorgfalt, mit der die Verfassung durchweg redigirt ist, wäre anzunehmen, daß das jeden Zweifel ausschließende thereof hingesetzt worden wäre, wenn man lediglich von dem Volk der Einzelstaaten reden wollte. Doch wie dem auch sein mag, die nachstehenden Ausführungen im Text würden dadurch nicht beeinträchtigt werden, daß sie nicht an das X. Amendement angeknüpft werden

zehnte Amendement, dessen Wortlaut schon früher (S. 18) angegeben worden ist, zunächst nur hinsichtlich des zuletzt hervorgehobenen Momentes in's Auge zu fassen. Dabei ergibt sich denn, daß unter den Rechten, die weder der Bundesregierung übertragen sind, noch den einzelnen Staaten zustehen, das wichtigste aller, ja das alle anderen umfassende ist, nämlich das Recht die Verfassung zu ändern und mithin auch in jeder beliebigen Weise die Vertheilung der Kompetenz zwischen Bundesregierung und Staaten anders zu gestalten [1]). Das souveräne Volk ist also nicht mit der Verfassunggebung von der Bühne abgetreten, sondern es kann in jedem Augenblick wieder im vollsten Umfange seine Souveränetät ausüben. Allein eben auch nur das souveräne Volk der Vereinigten Staaten kann das thun und nicht etwa die Bevölkerung der Union, d. h. die geringste wie die einschneidendste und umfassendste Aenderung kann verfassungsrechtlich nur in den von der Verfassung selbst vorgesehenen Weisen vorgenommen werden, weil das souveräne Volk festgesetzt hat, daß es Verfassungsänderungen nur in diesen bestimmten Weisen wollen soll. Natürlich kann es aber diese Bestimmung wie alle anderen [2]) in der verfassungsmäßigen Weise ändern. Die Souveränetät also ist in den Vereinigten Staaten thatsächlich, wie der Begriff es fordert, uneingeschränkt und ungetheilt, aber die Ausübung der Souveränetätsrechte ist nur zum Theil den Organen des Gesammtstaates überwiesen.

§ 16. **Die Kompetenz der Bundesgewalten und der Staaten.** Die Kompetenz der Bundesgewalten wie der Staaten ist eine beschränkte und ihre Abgrenzung gegen einander ist in der Verfassung festgestellt. Aus der „Natur des Staates", der „Staatsraison", der „öffentlichen Meinung", der politischen Zweckmäßigkeit oder selbst Nothwendigkeit darf die Bundesregierung keine Machtbefugnisse herleiten [3]). Sie hat keinerlei

---

dürften. — Jameson (S. 86) ist der Ansicht, daß in diesem Amendement nicht von „dem Volk der Staaten, sondern von dem Volk der Union" die Rede ist.

1) Solange die staatliche Natur der Vereinigten Staaten nicht einer im eigentlichen Sinne des Wortes wesentlichen Aenderung unterworfen wird, kann das jedoch immer nur in der Weise geschehen, daß die Kompetenzen der Bundesregierung vergrößert, verringert, oder überhaupt in irgend einer Weise anders gestaltet werden. Das Oberbundesgericht sagt in Sturges v. Crowninshield (Wheaton IV, 122), es habe kein Anlaß vorgelegen und wäre unziemlich gewesen, die den Staaten verbliebenen Befugnisse in der Verfassung festzustellen, da diese ihre Quelle nicht in dem amerikanischen Volk, sondern in dem Volk der einzelnen Staaten hätten und durch die Annahme der Konstitution nicht weiter tangirt wären, als es durch die Bestimmungen derselben geschehe. — Die Verfassung entzieht den Staaten nicht nur Rechte, um sie der Bundesregierung zu übertragen, sondern sie untersagt ihnen auch gewisse Dinge zu thun, ohne die Bundesregierung zu denselben zu autorisiren. Allein während sie sagt, was die Bundesregierung thun und nicht thun darf, kann sie immer nur sagen, was die Staaten nicht thun dürfen und ausdrücklich konstatiren, daß ihnen gewisse Rechte vorbehalten sind. So weit nicht ihre Beziehungen zu der Union in Frage stehen, kann sie ihnen aber ebenso wenig etwas zu thun gestatten, als sie der Bundesregierung nur dadurch eine Befugniß verleihen kann, daß sie dieselben den Staaten entzieht. Ob und wie weit den Staaten dadurch Befugnisse entzogen werden, daß sie der Bundesregierung verliehen sind, wird später angegeben werden.

2) Nur hinsichtlich einer Frage kann es zweifelhaft sein, ob eine verfassungsmäßige Aenderung der Konstitution ohne die Zustimmung sämmtlicher Staaten möglich ist. Artikel V, der von der Amendirung der Verfassung handelt, bestimmt, „daß kein Staat ohne seine Einwilligung seines gleichen Stimmrechtes (d. h. seiner allen anderen Staaten gleichen Vertretung) im Senat beraubt werden soll". Würde eine Aenderung der Verfassung hinsichtlich dieses Punktes durch eine konstitutionelle Majorität beschlossen und ein nicht zustimmender Staat nachher seiner gleichen Vertretung im Senat beraubt, so wäre doch auf einem Umwege geschehen, wogegen die Staaten absolut gesichert sein sollen.

3) Das Oberbundesgericht sagt: Die Konstitution ist „ein Gesetz für die Regierenden und das Volk, im Kriege ebenso wie im Frieden, und deckt mit dem Schilde ihres Schutzes alle Klassen von Leuten zu allen Zeiten und unter allen Umständen". Die Lehre, daß sie bei Seite gesetzt werden dürfe, um den vorgeblichen Nothwendigkeiten großer Krisen zu begegnen, habe die verderblichsten Konsequenzen. Sie „führt direkt zur Anarchie oder zum Despotismus, aber die Theorie der Nothwendigkeit, auf die sie basirt ist, ist falsch, denn der Regierung sind in der Konstitution

Eigenrechte. Alle ihre Befugnisse sind verliehene (delegated) und sie hat nur die Befugnisse, die ihr durch die Verfassung gegeben worden sind. Es ist aber keine unbedingte Nothwendigkeit, daß die Verleihung in ausdrücklichen Worten ausgesprochen ist. Die betreffende Bestimmung der Konföderations-Artikel enthielt das Wort „ausdrücklich", und als das X. Amendement im Kongreß verhandelt ward, wurde beantragt, es auch in die Konstitution aufzunehmen. Madison und Andere wiesen darauf hin, daß in der Konstitution allgemeine Ausdrücke hätten gebraucht werden müssen, wenn man nicht bis in die letzten Einzelheiten habe hinabsteigen wollen. Damit sei aber auch eine starr und ausschließlich dem Buchstaben folgende Interpretirung dieser Bestimmungen ausgeschlossen, denn eine Verfassung werde nicht nur für den Augenblick gegeben und nur einer ganz bestimmten Lage der Verhältnisse angepaßt, sondern sie solle Generationen überdauern und in den sich beständig ändernden Verhältnissen stets den Bedürfnissen genügen. Darum müsse jede Befugniß eines solchen allgemeinen Charakters auch alle die Befugnisse enthalten, die sich naturgemäß aus ihr ergeben und zur Erreichung der Zwecke erforderlich sind, die durch jene erreicht werden sollten (implied powers) [1]). Diese Argumentation, die von dem Oberbundesgericht in Martin v. Hunter (Wheaton I, 304) die präziseste Formulirung erhalten hat, wirkte überzeugend und dem Antrag wurde nicht Folge gegeben. Wäre es geschehen, so wäre mit diesem Amendement eine prinzipielle Aenderung der Verfassung vorgeschlagen worden. Man wäre damit zum Theil wieder zu den grundliegenden Ideen der Konföderation zurückgekehrt, zu denen sich die Konstitution auch gerade in dieser Hinsicht in vollbewußten und erklärten Gegensatz gestellt hatte. Wenn der Kongreß in dem bereits angeführten (S. 26) Paragraphen autorisirt wird, „alle Gesetze zu machen, welche nöthig und geeignet sind", irgend eine der in der Verfassung verliehenen Befugnisse auszuüben, so ist das „nöthig" nicht im absoluten Sinne des Wortes zu verstehen, sondern das „geeignet" (proper) zeigt an, wie es zu deuten ist. Die Behauptung, daß der Kongreß nur zu den Mitteln greifen darf, ohne die es unmöglich wäre, die den verschiedenen Trägern der Bundesgewalten von der Verfassung gestellten Aufgaben zu lösen, imputirt den Urhebern der Verfassung eine Absurdität. Ist der Zweck verfassungsmäßig, so hat der Kongreß freie Wahl unter allen den Mitteln, die nach der Natur der Dinge dem zu erreichenden Zweck entsprechen, so weit ihre Anwendung ihm nicht durch die Verfassung untersagt ist. Ob sie geeignet sind, untersteht allein seinem Urtheil; es ist nicht eine Rechtsfrage, sondern eine politische Frage. Die Kompetenzen der Bundesgewalten decken sich vollständig mit den ihnen gestellten Aufgaben. Der Paragraph 18 der 2. Sektion des 1. Artikels ist aber ebenso wenig eine Quelle neuer und selbstständiger Machtbefugnisse für den Kongreß, als in dem X. Amendement eine Einschränkung der in der Verfassung den Bundesgewalten gesteckten Kompetenzsphäre enthalten.

§ 17. **Interpretation und Konstruktion der Verfassung.** Die beiden erwähnten Bestimmungen sind nur die Formulirung und Präzisirung der für die Interpretation und Konstruktion der ganzen Verfassung in erster Stelle maßgebenden Grundsätze. Auch auf sie aber findet ebenso wie auf die ganze übrige Verfassung der weitere Grundsatz Anwendung, daß die Worte in ihrem natürlichen und — wo es sich um technische Ausdrücke von variirender Bedeutung handelt — nächstliegenden Sinne zu verstehen

---

alle Rechte verliehen, die zur Erhaltung ihrer Existenz nothwendig sind". Ex parte Milligan, Wallace IV, 120, 121.

1) Bis auf einen gewissen Grad ist es daher richtig zu sagen, daß nicht sowohl die Befugnisse des Kongresses, als vielmehr die Dinge hinsichtlich deren der Kongreß kompetent ist, in der Verfassung aufgezählt sind. Meiner Ansicht nach stellt Tiffany (S. 179) den Satz aber doch in zu unbedingter Weise hin.

sind. Es darf ihnen keine Gewalt angethan werden, weder indem man durch künstliche Deutungen ihre Tragweite streckt, noch indem man durch Buchstabenklauberei dieselbe willkürlich einengt. Darum hat auch dasselbe Wort keineswegs in jeder Stelle der Konstitution die gleiche Bedeutung. Und wie jedes einzelne Wort in der Verbindung, in der es sich findet, gedeutet werden muß, so muß jede einzelne Bestimmung im Zusammenhang mit allen anderen Bestimmungen gelesen und interpretirt werden. Die Konstitution ist ein Ganzes und sie darf nicht zu einer Arena für juristische Haarspalter gemacht werden, sondern in jedem zweifelhaften Falle muß der letzte Ausgangspunkt zur Feststellung von dem wahren Willen des Verfassungsgebers der allgemeine Endzweck sein, dem sie dienen soll. Richter wie Gesetzgeber müssen die Möglichkeit als absolut ausgeschlossen ansehen, daß die einzelnen Bestimmungen der Verfassung in einem Widerspruch mit einander liegen. Da der in der Verfassung zum Ausdruck gelangte Wille des Verfassungsgebers unbedingt maßgebend ist, so muß auch angenommen werden, daß dieser Wille sich selbst nie untreu geworden und sich stets vollbewußt gewesen ist. Die Ermittelung dieses Willens kann aber oft nicht mit so unzweifelhafter Gewißheit geschehen, daß ehrliche Meinungsverschiedenheiten ausgeschlossen wären. Das ist schon durch jene allgemeine Ausdrucksweise der Konstitution bedingt, die wir vorhin als eine in der Natur der Sache liegende Nothwendigkeit erkannt haben. Zum Theil hat es jedoch auch seine Ursache darin, daß dem Verfassungsgeber die Verfassung nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Zweck war und dieser Zweck zu erfordern schien, daß hinsichtlich gewisser Dinge davon Abstand genommen werde, ein unverbrüchliches Prinzip zu statuiren.

§ 18. **Abgrenzung der Kompetenz.** Das gilt namentlich von der Abgrenzung der Kompetenz der Bundesgewalten und der Staaten gegeneinander. Der allgemeinste Grundgedanke der Verfassung ist, daß der Bevölkerung des Unionsgebietes gewisse Interessen gemeinsam sind und darum hinsichtlich dieser die staatlichen Gewalten einer Zentralregierung anvertraut werden sollten, andere Interessen und Bedürfnisse dagegen der Sorge der Staaten überlassen bleiben müssen, weil sie nach den lokalen Verhältnissen variiren. Die Bevölkerung hat aber auch Rechte, Interessen und Bedürfnisse, die sowohl nationaler wie lokaler Natur sind und hinsichtlich dieser müssen daher auch sowohl die Bundesregierung wie die Staaten, resp. die Staatenregierungen Pflichten und die den Pflichten entsprechenden Befugnisse haben. Aus der Verleihung einer Befugniß an die Bundesregierung folgert daher keineswegs immer, daß dieselbe den Staaten nicht zusteht. In jedem einzelnen Falle muß die Frage aufgeworfen werden, ob durch die Verleihung auf der einen Seite eine Entziehung auf der anderen erfolgt ist, und wenn diese Frage nicht bejaht werden kann, ist weiter zu untersuchen, welches Verhältniß bezüglich dieser neben einander bestehenden Gewalten (concurrent powers) zwischen der Bundesregierung und den Staaten obwaltet. Wo die Konstitution ausdrücklich entweder den Staaten etwas untersagt, oder die ausschließliche Kompetenz der Bundesregierung statuirt, können sich natürlich keine Schwierigkeiten ergeben. Auch wenn weder dieses noch jenes geschieht, muß aber diese Ausschließlichkeit anerkannt werden, wenn die Natur der Dinge es verbietet, daß die Einzelnen in Betreff des fraglichen Verhältnisses zwei verschiedenen und unabhängigen legislatorischen Willen unterworfen sind. Der Bundesregierung sind jedoch auch Befugnisse verliehen worden ohne die Verpflichtung, sie auch wirklich auszuüben. So z. B. hat der Kongreß das Recht, allgemeine Bankerottgesetze zu erlassen, aber er braucht es nicht zu thun. Er hat es wiederholt gethan und wiederholt haben lange Jahre solche Gesetze nicht bestanden. In einem solchen Falle steht dann nichts im Wege, daß die Staaten die betreffende

Befugniß ausüben, so lange die Bundesregierung es nicht thut; sobald das geschieht, werden aber an und für sich dadurch die Gesetze jener außer Kraft gesetzt, wenn die Natur des Gegenstandes es nicht erlaubt, daß gleichzeitig zwei verschiedene legislatorische Willen hinsichtlich desselben Geltung haben. Hier ist, im Unterschiede zu dem zuerst erwähnten Falle, die Ausschließlichkeit der Kompetenz der Bundesregierung nicht schon in der Natur des Rechtes an sich gegeben, sondern sie tritt erst durch die Ausübung des Rechtes ein. Endlich ist es vielfach — wie z. B. hinsichtlich des Besteuerungsrechtes — durchaus zulässig oder gar nothwendig, daß die Einzelnen gleichzeitig verschiedenen legislatorischen Willen unterworfen sind. Allein daß diese ohne Konflikt neben einander wirksam sein können, schließt doch nicht die Möglichkeit aus, daß sie in Konflikt gerathen. Ist das der Fall, so müssen die Staatengesetze den Bundesgesetzen weichen, aber sie weichen ihnen nur so weit, als sie unvereinbar mit ihnen sind. Die Kompetenz der Staaten erleidet im Prinzip keine Einbuße, sondern sie dürfen sie nur nicht in einer bestimmten Weise ausüben, weil die Bundesregierung hinsichtlich des Ausübungsmodus derselben Kompetenz soweit den Vorrang hat, daß die Geltendmachung ihres Willens nicht beeinträchtigt oder gar thatsächlich verhindert werden darf. — Kann auch ein Konflikt der Rechte nie stattfinden, so können sich doch aus dieser Mannigfaltigkeit rechtlicher Möglichkeiten gar leicht Konflikte über die Rechte ergeben. Und auch wo die respektiven Machtsphären der Bundesregierung und der Staaten nicht in dieser unmittelbaren Weise ineinander greifen, kann natürlich unter jeder Verfassungsbestimmung ein Streit darüber entstehen, ob sie sich innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Kompetenz gehalten haben. Die Urheber der Verfassung können das nicht übersehen haben und darum ist a priori anzunehmen, daß sie Vorkehr für den rechtlichen Austrag aller derartiger Streitigkeiten getroffen haben werden. Ist das nicht geschehen, so fehlt ihrem ganzen Bau der Schlußstein. Ist es aber geschehen, so kann kein Grund vorliegen, nach Heilmitteln wie die Nullifikation zu suchen, die auf kein Wort in der Verfassung basirt werden können. Es ist nicht durch das Fortspinnen eines logischen Gedankenfadens aus unerwiesenen und unerweislichen Behauptungen zu ermitteln, was das Verfassungsrecht in dieser Hinsicht sein muß, sondern die Verfassung hat die Antwort auf die Frage zu geben, was das Verfassungsrecht ist.

§ 19. **Verfassungsrechtliche Kompetenzkonflikte.** Befolgt man die Regel, daß die Worte in ihrem natürlichen Sinn zu verstehen sind, so schwinden alle die Schwierigkeiten, die sich aus der Lehre von der Staatensouveränetät bezüglich der Entscheidung der unvermeidlichen Kompetenzkonflikte ergeben. Die Verfassung ist eben nicht ein Pakt zwischen Bundesregierung und Staaten und weil sie nicht im Verhältniß von Parteien oder Parten zu einander stehen, bedarf es auch keines über ihnen stehenden gemeinschaftlichen Richters (common arbiter) zur Erledigung ihrer Streitigkeiten; und aus dem Nichtvorhandensein eines solchen darf daher auch weiter nicht gefolgert werden, daß jeder der vorgeblichen Parten in letzter Linie für sich selbst zu entscheiden hat. Das Volk der Vereinigten Staaten und die Bevölkerung der Staaten sind dieselben Individuen, Bundesregierung und Staatenregierungen sind ihre Geschöpfe und haben den gleichen Existenzzweck: die Wohlfahrt des Volkes. Die Gleichordnung der Bundesregierung und der Staaten hinsichtlich der Angelegenheiten der Gesammtheit ist ein Widersinn, wie es ein Widersinn ist, die Bundesregierung, das Geschöpf der Verfassung, für einen der Parten des „Verfassungspaktes" zu erklären. Sie ist „Agent," wie die Vertreter der Lehre von der Staatensouveränetät sie im Widerspruch mit ihrer eigenen „Parten"-theorie nennen, aber nicht, wie sie behaupten Agent der Staaten, sondern Agent des Volkes der Vereinigten Staaten und zwar sein ausschließlicher Agent hin-

sichtlich aller seiner Angelegenheiten als ein Gesammtvolk. Sie ist so wenig Herr als Diener der Staaten, aber als alleiniger Delegirter des Herrn des Gesammtstaates für den Gesammtstaat ist sie auch allein kompetent innerhalb der ihr zugewiesenen Machtsphäre. Die Union ist durch die Verfassung ein Rechtsstaat und es ist die Regirung des Rechtsstaates im Prinzip, wenn die konstituirenden Glieder des Staates jedes für sich in letzter Instanz zu entscheiden haben, was das Recht ist. Die Gesammtheit hat der Bundesregierung ihre Machtsphäre zugewiesen, und darum können nicht die Theile zuständige Richter darüber sein, ob sie dieselbe überschritten hat[1]). Die Ansicht der Gesammtheit kann zu rechtsverbindlichem Ausdruck aber nur in den von der Verfassung bestimmten Weisen gelangen, d. h. durch die verfassungsmäßigen Organe des Gesammtstaates in ihren verfassungsmäßigen Funktionen.

Dagegen ist eingewendet worden, daß die Bundesregierung an allen Punkten die papierenen Schranken der Verfassung durchbrechen und sich zum absoluten Gebieter aufwerfen könne, wenn sie allein über die Verfassungsmäßigkeit ihres Thuns und Lassens zu befinden habe. In der Theorie läßt sich diese Schlußfolgerung nicht bestreiten, aber in der Praxis ist sie im Wesentlichen ein grober Trugschluß. Die Verfassung beugt dieser Gefahr in wirksamer Weise durch die Organisation des ganzen Regierungsapparats vor, die von den Amerikanern als »a system of checks and balances« bezeichnet zu werden pflegt. Die gesetzgebende Gewalt des Kongresses steht durch das qualitative „Veto"recht des Präsidenten unter einer direkten Kontrole und die Mitglieder beider Häuser des Kongresses werden in regelmäßigen und nicht langen Zeitabständen direkt oder indirekt von dem Volke gewählt. Das Volk hat es daher stets in seiner Hand, einer mißbräuchlichen und verfassungswidrigen Ausübung der gesetzgebenden Gewalt dadurch zu steuern, daß es Leute mit ihr betraut, die in größerer Treue ihre erste Pflicht erfüllen, sich selbst in ihrer gesetzgeberischen Thätigkeit die Verfassung das oberste und absolut verbindliche Gesetz sein zu lassen. Bewußte und planmäßige Usurpationen sind daher von vornherein nur unter thatsächlicher Sanktion des Volkes möglich. Allein darin liegt nicht immer ein zureichender Schutz gegen systematische Vergewaltigungen der Minoritäten und noch weniger bietet es ihnen oder den Einzelnen eine Sicherheit dagegen, daß ihre verfassungsmäßigen Rechte nicht in gutem Glauben durch verfassungswidrige Gesetze oder sonstige verfassungswidrige Akte der Bundesgewalten verletzt und beeinträchtigt werden. Allein die Urheber der Verfassung hatten die alte Union nicht nur in einen lebensfähigen Staat schlechtweg, sondern in einen lebensfähigen Rechtsstaat verwandeln wollen und sie hatten daher nicht vergessen können, ihn ausdrücklich mit der Rechtshoheit auszustatten und zwar in solcher Weise, daß das Recht unter allen Umständen so wirksam geschützt ward, als es nach der Natur des Menschen und menschlicher Institutionen geschützt werden kann.

Der III. Artikel handelt von der „richterlichen Gewalt", d. h. von der Justizhoheit „der Vereinigten Staaten", schafft in dem Oberbundesgericht (Supreme Court of the United States) ein höchstes Organ derselben, autorisirt den Kongreß zur Einsetzung weiterer Bundesgerichte und erklärt: „Die richterliche Gewalt soll sich auf alle Fälle nach Gesetz und Billigkeitsrecht erstrecken, die unter dieser Verfassung, den Gesetzen der Vereinigten Staaten und den unter ihrer Autorität geschlossenen oder noch zu schließenden Verträgen entstehen", d. h. unter dem, was sie später als „das höchste

1) Story (I. S. 256) erinnert in seiner Besprechung dieser Frage daran, daß sogar unter den Konföderations-Artikeln nach einem einstimmigen Beschluß des Kongresses die Staaten nicht zu einer maßgebenden Interpretation der Verträge befugt waren, weil die Verträge nicht von ihnen, sondern von dem Kongreß geschlossen würden.

Gesetz des Landes" bezeichnet. Deutlicher könnte nicht ausgesprochen werden, daß nicht irgendwo und irgendwie außerhalb der Bundesregierung in letzter Instanz für einzelne Theile des Gesammtstaates und Gesammtvolkes, sondern von einem zu dem Behuf geschaffenen Faktor der Bundesregierung in einer für Alle verbindlichen Weise entschieden werden solle, was unter der Verfassung und den Bundesgesetzen Rechtens ist — vorausgesetzt die darüber obwaltenden Streitigkeiten fallen nach Form und Inhalt in den Rahmen der angeführten Bestimmung. Für die Behauptung der Staatenrechtler, daß dieses bei Kompetenzkonflikten zwischen der Bundesregierung und den souveränen Staaten nie der Fall sein könne, findet sich in keiner Verfassungsbestimmung der geringste Anhalt; sie konnte nur durch ein allgemeines abstraktes Raisonnement aus der angeblich staatenbundlichen Natur der Union hergeleitet werden[1]). Dagegen ist nie bestritten worden, daß jene Bestimmung nicht alle verfassungsrechtlichen Streitfragen in sich begreift und auch Kompetenzkonflikte zwischen der Bundesregierung und den Staaten zu den nicht unter dieselbe fallenden gehören können. Zunächst muß die Kontroverse die Gestalt eines konkreten Rechtsstreites angenommen haben, um überhaupt vor die Gerichte zu kommen, und ist sie in dieser Form vor sie gebracht, so sitzen sie doch nie direkt über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen oder sonstigen Regierungshandlungen zu Gericht, sondern entscheiden über dieselbe gegebenen Falles nur mittelbar durch die Motivirung des Urtheiles in dem konkreten Rechtsstreit. Eigentlich *entschieden* wird immer nur der *Fall* und absolut verbindlich für alle Einzelnen und alle staatlichen Gewalten ist darum auch immer nur das Urtheil über den Fall. Da aber anzunehmen ist, daß in allen analogen Fällen die gleiche Entscheidung gefällt werden würde, hat die *Motivirung* des Urtheils mit der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes in der Regel auch die *Wirkung* einer wirklichen *Entscheidung* dieser Fragen. Daß diese nicht im eigentlichen Sinne *entschieden* sein können, erhellt schon daraus, daß das Oberbundesgericht seine Ansicht ändern kann und auch schon in verfassungsrechtlichen Fragen von der höchsten Bedeutung nach Verlauf verhältnißmäßig kurzer Zeit geändert hat[2]). Braucht doch unter Umständen nur ein einziger Richter neu einzutreten, um die frühere Minorität zur Majorität zu machen. Außerdem ist das

1) Auch *Madison* wußte kein anderes Argument vorzubringen, als er, den man wohl den Vater der Verfassung genannt hat, mit dem Strom der Ereignisse bis in die erste Reihe der Staatenrechtler getrieben war. Er sagt (1800) in dem Virginia Report, „in Bezug auf die Rechte der Parten des Verfassungspaktes" könnten die Bundesgerichte unmöglich in letzter Instanz zu entscheiden haben, denn „nach jeder anderen Hypothese würde die Delegirung der richterlichen Gewalt die delegirende Autorität vernichten." — Der Federalist (Nr. 39) hatte ausdrücklich konstatirt, daß das Oberbundesgericht „in *Kontroversen zwischen den beiden Jurisdiktionen*", nämlich der Staaten und der Union, „in letzter Instanz (ultimately) entscheiden soll". — Pennsylvania schlug 1810 vor, durch ein Verfassungsamendement ein anderes Tribunal zur Entscheidung solcher Streitigkeiten zu schaffen. Neun Staaten, und darunter sechs Sklavenstaaten mit Virginia an ihrer Spitze, lehnten das mit dem Hinweis darauf ab, daß bereits das Oberbundesgericht mit dieser Aufgabe betraut sei, und kein Staat erklärte sich für das Amendement.

2) So z. B. in den sog. Legal Tender Cases. Mit 5 gegen 3 Stimmen wurde dem Kongreß 1870 die Befugniß abgesprochen, für früher kontrahirte Schulden das V. St. Papiergeld zum gesetzlichen Zahlungsmittel (legal tender) zu machen. Im folgenden Jahr wurde diese Entscheidung umgestoßen — erzielt wurde das dadurch, daß das Oberbundesgericht um einen Beirichter vermehrt und dem Präsidenten zu verstehen gegeben wurde, daß der Senat seine Bestätigung der Nominationen für diese Stelle, sowie für eine inzwischen eingetretene Vakanz von der Stellung der Betreffenden zu dieser Frage abhängen lassen werde; Präsident Grant entsprach dem Wunsche seiner Partei und die bisherige Majorität wurde dadurch zur Minorität; (siehe den »The Session« betitelten Artikel in der North American Review CXI. 48, 49) — und die Befugniß aus der Kriegsgewalt hergeleitet. Jetzt (1884) ist die Befugniß wiederum anerkannt, aber, da in diesem Falle eine Berufung auf die Kriegsgewalt nicht möglich war, aus dem Recht „Geld zu borgen" abgeleitet worden, während die Majorität von 1871 dieses für durchaus unzulässig erklärt und darum sich auf die Kriegsgewalt stützt.

Oberbundesgericht den beiden anderen Faktoren der Bundesregierung nicht über-, sondern nur gleichgeordnet. Innerhalb ihrer Kompetenzsphäre sind diese nicht nur befugt, sondern eventuell sogar verpflichtet, vollkommen selbstständig über die Verfassungsmäßigkeit ihres Thuns und Lassens zu urtheilen. Während das Oberbundesgericht sich stets für die letzte Instanz hinsichtlich streitiger verfassungsrechtlicher Fragen erklärt hat, die materiell vor sein Forum gehören und formell in verfassungsmäßiger Weise vor dasselbe gebracht werden [1]), hat es auch wiederholt erklärt, daß es weder gebietend noch verbietend sich mit den politischen Pflichten des Präsidenten befassen dürfe und namentlich nicht befugt sei auf die Behauptung hin einzugreifen, daß er ein verfassungswidriges Gesetz vollstrecken wolle [2]). Und noch unzweifelhafter ist es, daß es dem Oberbundesgericht nicht zusteht, dem Kongreß über die Ausübung seiner legislatorischen Befugnisse Vorschriften zu machen. Die Aufgabe des Gerichtes ist es zu sagen, was unter der Verfassung, den Bundesgesetzen und den Verträgen Rechtens ist [3]), die Aufgabe des Kongresses dagegen zu bestimmen, was unter der Verfassung Rechtens sein soll. So z. B. hat nicht das Gericht, sondern lediglich der Kongreß darüber zu befinden, ob die von ihm zur Ausübung einer verfassungsmäßigen Befugniß erwählten Mittel „nöthig und geeignet" sind; das Gericht hat gegebenen Falles lediglich darüber zu urtheilen, ob die in Anspruch genommene Befugniß verfassungsmäßig und die Anwendung des erwählten Mittels nicht von der Verfassung untersagt ist. Mit einem Wort: die Domäne des Gerichtes ist nicht die Politik, sondern das Recht, und dessen hat es zu walten, indem es Rechtsfälle entscheidet. Den Urtheilen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und sonstigen Regierungshandlungen, deren Abgabe durch die Entscheidung dieser Rechtsfälle nothwendig wird, haben, wie Lincoln es in seiner Inauguraladresse ausdrückt, die anderen Regierungsgewalten großes moralisches Gewicht zuzugestehen, aber über den bestimmten Fall hinaus haben sie keine politische Verbindlichkeit für dieselben; würde ihnen diese zuerkannt, so würde das Volk der Selbstregierung entsagen und sein Geschick in die Hände des Gerichtes legen.

Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen von weittragender Bedeutung. Zunächst kann geraume Zeit darüber vergehen, bis verfassungsrechtliche Streitfragen in solcher Weise vor das Oberbundesgericht kommen, daß es in der Lage ist, ein Urtheil über dieselben abzugeben. Inzwischen können aber durch die Aktion der anderen Regierungsfaktoren thatsächliche Verhältnisse geschaffen worden sein, die es politisch und vielleicht sogar rechtlich höchst bedenklich erscheinen lassen, die betreffenden Gesetze oder sonstigen Regierungshandlungen für verfassungswidrig zu erklären. Das Oberbundesgericht würde

---

1) Siehe Martin v. Hunter, Wheaton I, 304; Mc Culloch v. Maryland, ib. IV. 316; Cohens v. The State of Virginia, ib. VI. 264; Gibbons v. Ogden ib. IX. 210; Bank of Hamilton v. Dudley, Peters II, 524; Chisholm v. Georgia, Dallas II, 419; Ware v. Hilton, ib. III. 199.

2) Siehe Mississippi v. Johnson, Wallace IV, 475 und Georgia v. Stanton ib. VI. 51.

3) Daß die Gerichte thatsächlich bei der Rechtsbildung betheiligt sind, ist nicht zu bestreiten, aber deswegen darf ihnen doch nicht, wie es von Pomeroy (S. 66, 67) geschieht, ein Antheil an der gesetzgebenden Gewalt zugesprochen werden. Die Konstitution weist ausdrücklich „alle" in ihr und durch sie verliehenen gesetzgeberischen Befugnisse dem Kongreß zu und eine verfassungsmäßige gesetzgeberische Gewalt, die nicht von der Verfassung verliehen ist, kann es nicht geben. Die Gerichte haben niemals die Befugniß, wo sie eine Lücke in dem Verfassungs-, Gewohnheits- oder statutarischen Recht finden, nach ihrem freien Dafürhalten, d. h. eben als Gesetzgeber, zu bestimmen, was Rechtens sein soll. Wo sie in solchen Fällen durch ihre Urtheile rechtsbildend thätig sind, geschieht es stets in der Weise, daß sie durch Schlußfolgerungen die Prinzipien der Bestimmungen des Verfassungs-, Gewohnheits- oder statutarischen Rechtes auf die gegebenen Verhältnisse anwenden. Die Rechtsbildung ist auch hier nicht eigentlich als das Schaffen neuen Rechtes aufzufassen. In den Grundsätzen ist das Recht bereits vorhanden, aber es gelangt erst jetzt durch die Anwendung derselben auf den konkreten Fall zu fester Gestaltung.

sich in solchen Fällen um so schwerer dazu entschließen, als es seit jeher die Maxime aufgestellt hat, daß solche Erklärungen nicht daraufhin erfolgen sollten, daß sich auch Argumente von einem gewissen Gewicht für die Verfassungswidrigkeit anführen lassen, d. h. die Präsumption soll stets mehr für als gegen die Verfassungsmäßigkeit der Handlungen der anderen Regierungsfaktoren liegen [1]). Ueberdieß gibt es aber auch verfassungsrechtliche Streitfragen, die ihrer Natur nach nie vor das Oberbundesgericht gebracht oder von ihm entschieden werden können und mithin können auch Verfassungsverletzungen vorkommen, hinsichtlich deren die in ihren Rechten Gekränkten, seien es nun Staaten oder Einzelne, durch die Gerichte nie zu ihrem Rechte kommen können [2]). Wie die Uebel spezifisch politischen Ursprunges sind, so müssen auch die Heilmittel auf politischem Wege gesucht werden, was freilich häufig nur auf indirektem Wege geschehen und auch nur weiterer Unbill vorbeugen, aber nicht für die schon erlittene Genugthuung wird gewähren können. Daraus darf jedoch durchaus nicht gefolgert werden, daß die „souveränen" Staaten befugt sind, sich — wie die Staatenrechtler es ausdrückten — „in's Mittel zu legen" (to interpose). In diesen Fällen haben eben die anderen Faktoren der Bundesregierung selbst in letzter Instanz über die Ausdehnung ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse zu entscheiden. Stünde jedem Staate das Recht zu, so weit er in Frage steht, darüber zu befinden, so würde die Bundesregierung aufhören eine Regierung zu sein und die Anarchie wäre zum obersten Gesetz der Union erhoben. Darum kann das Argument nicht maßgebend sein, daß der Präsident und namentlich der Kongreß, wo sie der richterlichen Kontrole entrückt sind, die Verfassung unter ihren usurpatorischen Willen beugen können. Es ist nicht nur ein politischer, sondern auch ein verfassungsrechtlicher Grundsatz, daß die Möglichkeit des Mißbrauches einer Befugniß nicht ein Beweis für das Nichtvorhandensein der Befugniß ist.

---

1) Siehe Cooley, Constitutional Limitations, S. 182—185, wo auch die Urtheile angegeben sind, in denen der Grundsatz aufgestellt wird. Besonders beachtungswerth ist der aus einem Urtheil von Richter Washington angeführte Satz. In den Sinking Fund Cases (99 U. S. Otto IX. S. 718) heißt es: „Diese Erklärung sollte immer nur in einem klaren Fall erfolgen. Die Präsumption ist im höchsten Grade (every possible presumption) zu Gunsten der Gültigkeit eines Gesetzes und bleibt es, bis das Gegentheil über jeden vernünftigen Zweifel hinaus erwiesen ist. Ein Faktor der Regierung kann nicht ohne Gefahr in die Domäne eines anderen hinübergreifen. Die Sicherheit unserer Institutionen hängt in nicht geringem Grade von der genauen Beobachtung dieser Regel ab." James B. Thayer glaubt den ganzen Nachdruck auf das Wort „vernünftig" legen zu sollen und folgert: „Wenn ein Gericht über die Verfassungsmäßigkeit eines gesetzgeberischen Aktes urtheilt, hat es nicht sowohl nach der richtigen, als nach der zulässigen Ansicht über die legislative Befugniß unter der Verfassung zu fragen". The Nation, 10. April 1884.

Hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen sind von großer Bedeutung die folgenden Grundsätze: »The same statute may be in part constitutional and in part unconstitutional, and if the parts are wholly independent of each other, that which is constitutional may stand, while that which is unconstitutional will be rejected. But if they are so mutually connected with, and dependent on, each other, as conditions, considerations or compensations for each other, as to warrant a belief that the legislature intended them as a whole, and that, if all could not be carried into effect, the legislature would not pass the residue independently, and some parts are unconstitutional, all the provisions which are thus dependent, conditional or connected must fall with them«. Hammond I, 22, § 63, wo auch die einschlägigen richterlichen Entscheidungen angeführt sind.

2) Was das Oberbundesgericht anlangt, so kann es von entscheidender Bedeutung werden, daß es nur in bestimmten von der Konstitution namhaft gemachten Fällen angerufen werden kann, der Kongreß aber zu bestimmen hat, in welchen Fällen es Appellationsinstanz sein soll. Der Kongreß hat ihm in einem Falle, in dem die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Rekonstruktionsgesetze nur durch eine Appellation aufgeworfen werden konnte, das Recht entzogen, als Berufungsinstanz zu urtheilen, nachdem die Appellation bereits stattgefunden hatte. Der Grund dafür war natürlich, daß ihm eine Entscheidung des Oberbundesgerichtes nicht wünschenswerth erschien. Siehe Mc Cardle's Case, Wallace VII, 506.

Die Organisation der Bundesregierung.

§ 20. **Die drei Departements.** Im Gegensatz zu den Konföderations-Artikeln, die den durch die Revolution geschaffenen thatsächlichen Zustand beibehalten und sämmtliche Bundesangelegenheiten einem einzigen Organ anvertraut hatten, waren durch die Verfassung drei Departements geschaffen worden, die zusammen die Bundesregierung bilden. In den mündlichen und schriftlichen Diskussionen über diese Aenderung hatte man sich namentlich auf die Lehre Montesquieu's von der Theilung der Gewalten berufen. Weit größeren Einfluß hatte jedoch schon das Vorbild ausgeübt, das die englische Verfassung darbot und entscheidend waren lediglich die Lehren gewesen, die man aus den eigenen trüben Erfahrungen zog. Die Urheber der Verfassung suchten daher auch nicht das englische Muster möglichst genau zu kopiren und noch weniger verfolgten sie mit doktrinaristischer Starrheit und Kurzsichtigkeit das als richtig anerkannte Prinzip bis zu seinen letzten logischen Konsequenzen. Die drei Regierungsfaktoren, der Kongreß, der Präsident und das Oberbundesgericht, werden mit vollem Fug als die Träger der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt bezeichnet, aber während ihre Kompetenzgebiete genau gegen einander abgegrenzt sind, decken dieselben sich doch keineswegs vollständig mit diesen drei Bethätigungsformen der staatlichen Autorität. Sie greifen vielmehr mannigfach in einander über und häufig kommt erst durch ihr Zusammenwirken ein autoritativer Wille zu Stande. Die drei „Departements" stehen also allerdings neben einander, aber sie sind durchaus nicht, wie oft behauptet wird, unabhängig von einander. Das ist so wenig der Fall, daß Pomeroy (S. 89) mit Recht sagen kann: „Jedes ist so vollständig abhängig von dem anderen, daß es ohne sie nichts zu thun vermöchte". Und das ist mit vollem Bedacht so eingerichtet worden, weil, wie schon der Federalist (Nr. 48) nachwies, „der Grad von Trennung (der drei Gewalten), den die Maxime als wesentlich für eine freie Regierung fordert, in der Praxis nie in dem nöthigen Maße erhalten werden kann, wenn diese Departements nicht so weit verbunden und verschmolzen sind, daß jedes eine verfassungsmäßige Kontrole über die anderen ausübt". — Da durch die Organisation der Regierung jedem Departement eine verfassungsmäßige Kontrole der beiden anderen eingeräumt worden ist, kann in dieser Kontrolirung selbstredend keine Ueber- und Unterordnung liegen. Es ist vielmehr ein Fundamentalsatz des Verfassungsrechtes, daß die drei Regierungsfaktoren einander vollkommen gleichgeordnet sind. Gleichgeordnet, aber nicht etwa gleichmächtig. In dieser Hinsicht hat die Verfassung sie auf einen sehr verschiedenen Fuß gestellt und durch die thatsächliche Entwickelung der Verhältnisse ist dieser Unterschied noch erheblich vergrößert worden. Derselbe hat jedoch seinen einzigen Grund in der Natur der Dinge, d. h. in der Natur der Funktionen, mit denen sie betraut sind. In den politischen Kämpfen ist allerdings — theils nur thatsächlich, theils aber auch ausdrücklich — von dem Kongreß wiederholt und wenigstens einmal auch von dem Präsidenten [1]) der Anspruch auf eine gewisse überragende Autorität erhoben worden und beide haben sich dabei darauf berufen, daß sie in höherem Grade die Vertreter des „Volkes," der Quelle aller Macht, seien. Die Verfassung weiß aber von einem solchen Unterschiede nichts und auch wenn er bestände, würde dadurch die Koordination der Regierungsfaktoren absolut nicht berührt werden, da jeder von ihnen unzweifelhaft nur die ihm in der Verfassung verliehenen Befugnisse hat. Auch abgesehen davon wäre der Anspruch aber schon deßwegen völlig haltlos, weil die thatsächliche Voraussetzung nicht vorhanden ist, von der das Raisonnement ausgeht, durch das er hat begründet werden

1) Andrew Jackson.

sollen. Das Volk der Vereinigten Staaten als einheitliche geschlossene Masse tritt überhaupt nie in politische Aktion. Auch wo das Volk sich am unmittelbarsten bethätigt, handelt es stets in seiner Gliederung nach Staaten. Die Art und Weise, wie er in's Leben gesetzt wird, berechtigt daher keinen der Regierungsfaktoren, sich als den direkten Vertreter des Volkes zu bezeichnen. Von einer Rangordnung unter ihnen könnte mithin auch dann keine Rede sein, wenn es statthaft wäre, durch Schlußfolgerungen aus dem „demokratischen Prinzip" zu ermitteln, was das Verfassungsrecht ist. Trotz der großen Rolle, welche die Berufungen auf das „demokratische Prinzip" in der Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten gespielt haben, unterliegt ihre absolute Unzulässigkeit aber nicht dem geringsten Zweifel, denn sie substituiren für die Verfassung dieses Prinzip oder was gerade für eine Konsequenz desselben erklärt wird. Das souveräne Volk hat sich die Verfassung als oberstes Gesetz gegeben und hat in ihr jedem der drei Regierungsfaktoren schlechtweg eine ganz bestimmte Stelle angewiesen, ohne es durch seine Würde oder sein Interesse für geboten zu erachten, ihre resp. Autorität nach dem Grade zu bemessen, in dem das Volk, das heißt hier die wahlberechtigte Bevölkerung, an ihrer Konstituirung betheiligt ist. Wäre das die Absicht der Urheber der Verfassung gewesen, so hätten sie unmöglich demjenigen Faktor, dem in der Regel ihre endgültige Interpretirung obliegt, einerseits die größtmögliche Stabilität geben und andererseits dem „Volk" jede unmittelbare Einwirkung auf seine Bildung vorenthalten können.

§ 21. **Die Amtsdauer.** Wie die Bestimmung, daß die Mitglieder des Oberbundesgerichtes von dem Präsidenten unter Zustimmung des Senates auf Lebenszeit (during good behavior) ernannt werden sollen, das „demokratische Prinzip" nicht berücksichtigt, so sind auch alle die anderen Bestimmungen über die Amtsdauer der sonstigen Träger der Regierungsgewalt lediglich nach den Forderungen der Staatsweisheit getroffen worden. Der Präsident wird auf vier Jahre gewählt und tritt sein Amt am 4. März an. Ueber die Wiederwählbarkeit enthält die Verfassung keine Bestimmung. Einmalige Wiederwahlen haben häufig stattgefunden, aber ein wiedergewählter Präsident ist noch nie von seiner Partei zum dritten Male als Kandidat aufgestellt [1]), geschweige denn wirklich gewählt worden. Der öfters angeregte Gedanke, die Wiederwählbarkeit abzuschaffen, hat bis jetzt so wenig Anklang bei dem Volk gefunden, daß er nur während einiger Wahlkämpfe etwas lebhafter agitirt worden ist. Der Vizepräsident wird gleichzeitig mit dem Präsidenten und auf die gleiche Zeitdauer gewählt. Der Kongreß besteht aus dem Repräsentantenhause und dem Senat. Die Mitglieder des Repräsentantenhauses werden auf zwei Jahre gewählt und zwar findet stets die Integralerneuerung desselben statt. Nur wenn Vakanzen eintreten, soll die Exekutivgewalt des betreffenden Staates Neuwahlen zur Ausfüllung derselben anordnen (Art. I. Sekt. 2, § 4)[2]). Diese Mandatsdauer ist für die Gesammtheit des Hauses eine absolute; eine Auflösung des Kongresses kennt die Verfassung nicht. Die Mandatsdauer des Repräsentantenhauses bildet eine Legislaturperiode und ist der politischen Zeitrechnung zu Grunde gelegt. Man zählt nach „Kongressen" und mit einem neuen Repräsentantenhause tritt ein neuer „Kongreß" in's Leben. Der Amtstermin des Präsidenten deckt sich mit zwei Legislaturperioden. Die Senatoren werden von den Staatslegislaturen auf sechs Jahre gewählt. Tritt eine Vakanz ein, so ist die

1) Ein Theil der republikanischen Partei hat 1880 sehr energische, aber schließlich eben doch fruchtlose Versuche gemacht, diese Tradition zu Gunsten von General Grant zu durchbrechen.

2) Vakanzen treten ein durch Tod, Resignation, Ausstoßung und Annahme eines mit der Eigenschaft als Repräsentant unvereinbaren Amtes.

Exekutivgewalt des betreffenden Staates befugt, dieselbe provisorisch durch eine Ernennung auszufüllen, wenn die Legislatur zur Zeit nicht in Sitzung ist (Art. I. Sekt. 3, § 2)[1]). Ist die Legislatur wieder zusammengetreten, so schreitet sie zu einer Neuwahl, aber nicht auf sechs Jahre, sondern nur für die noch nicht abgelaufene Zeit des erledigten Mandats. Das hat seinen Grund darin, daß der Senat nie einer Integralerneuerung unterworfen ist, sondern mit dem Ablauf jeder Legislaturperiode ein Drittel seiner Mitglieder ausscheiden. Zu dem Behuf wurden die Senatoren (nach Art. I. Sekt. 3, § 2) bei der Konstituirung der Bundesregierung durch das Loos in drei Klassen getheilt, aber Sorge dafür getragen, daß nicht die beiden Senatoren eines Staates in dieselbe Klasse fielen. Wird ein neuer Staat in die Union aufgenommen, so werden seine Senatoren gleichfalls durch das Loos zwei verschiedenen Klassen eingereiht. Nicht nur ist also die Amtsdauer der Senatoren nächst der der Bundesrichter die längste, sondern der Senat ist auch, zwar nicht wie das Oberbundesgericht eine ständige, aber doch eine kontinuirende Körperschaft. Der Bundesregierung aber ist durch diese systematisirte Verschiedenheit der Amtsdauer auf der einen Seite der beständige Zufluß frischen Blutes gesichert, das sie in unmittelbarster und lebendigster Verbindung mit den im Volke vorhandenen Strömungen erhält, und auf der anderen Seite ist doch dem vorgebeugt, daß in ihr nur die Augenblicksstimmung des Volkes zum Ausdruck gelangt.

§ 22. **Wahlmodus. Aktives Wahlrecht.** Die gleiche Verquickung selbstgewissen demokratischen Geistes und konservativer Vorsicht charakterisirt alle die Bestimmungen über den Bildungsprozeß derjenigen beiden Departements, die im engeren Sinne des Wortes als die Bundesregierung zu bezeichnen sind[2]).

Die Mitglieder des Repräsentantenhauses sollen „vom Volk der einzelnen Staaten" gewählt werden (Art. I, Sekt. 2, § 1). Farrar (S. 150) meint, unter „Volk" dürften hier nur Bürger, und zwar Bürger der Vereinigten Staaten verstanden werden. Weder ist die Berechtigung dieser Behauptung von den namhaftesten Kommentatoren der Verfassung anerkannt worden, noch hat die Praxis ihr entsprochen. Die Bestimmung besagt nur, daß die Repräsentanten ihr Mandat durch direkte Wahl erhalten sollen, denn es heißt weiter: „die Wähler in jedem Staat sollen dieselben Qualifikationen haben, die von den Wählern des zahlreichsten Zweiges der Staatslegislatur gefordert werden." Das aktive Wahlrecht für das Repräsentantenhaus ist also nicht durch die Verfassung oder durch Bundesgesetz für die ganzen Vereinigten Staaten in gleicher Weise festgesetzt. Es kann in jedem Staate an andere Bedingungen geknüpft sein. Früher walteten in dieser Hinsicht thatsächlich die größten Verschiedenheiten ob und auch zur Zeit besteht noch keine vollständige Uniformität. Es ist jedoch, vom verfassungsrechtlichen Standpunkte aus gesprochen, nicht richtig schlechtweg zu sagen, die Verfassung habe es ganz dem Gutbefinden der Staaten überlassen, die Qualifikationen für das aktive Wahlrecht zum Repräsentantenhause festzusetzen. Hinsichtlich dieser haben die Staaten vielmehr nie irgend welche Kompetenz gehabt[3]). Sie haben lediglich dar-

1) Die Exekutivgewalt ist nicht zu einer Ernennung befugt, wenn die Vakanz noch nicht wirklich eingetreten ist, sondern erst eintreten wird.

2) Was man in Europa die Regierung nennt, heißt in den Ver. Staaten die Administration und der Unterschied in dem Sprachgebrauch ist sachlich wohl begründet. Ich werde mich in diesem und in allen ähnlichen Fällen, wo die Begriffe sich nicht vollständig decken, um der größeren Genauigkeit willen stets der amerikanischen Terminologie bedienen, nachdem der Ausdruck einmal erklärt worden ist.

3) Der Kongreß hat daher auch das Recht, die Wähler in der Ausübung des Wahlrechts zu schützen, Wahlbeamte wegen ungesetzlicher Handlungen zu bestrafen, Vorschriften über die Aufstellung der Wählerlisten zu erlassen, u. s. w. Ob und wie weit er diese Befugnisse ausüben will,

über zu befinden, wer die aktive Wahlberechtigung zum zahlreichsten Zweige der Staatslegislatur haben soll und die Verfassung macht dieselben Leute zu den Wählern für das Repräsentantenhaus. Auf den ersten Blick kann es scheinen, daß dieses nur eine logische Unterscheidung, aber kein praktischer Unterschied sei. Dem ist jedoch nicht so. Den Staaten sind bei ihren Wahlgesetzen häufig nicht die Rücksichten auf die Wahlen zum Repräsentantenhause maßgebend gewesen, sondern lediglich ihre besonderen staatlichen Verhältnisse. Diese haben z. B. den Anlaß dazu gegeben, daß viele Staaten auch nicht naturalisirten Eingewanderten das Stimmrecht gegeben haben, denen dann dadurch auch von der Verfassung das aktive Wahlrecht zum Repräsentantenhaus verliehen wurde. Wir haben daher die eigenthümliche Erscheinung, daß in der demokratischen Republik volljährige, männliche, unbescholtene und geistig gesunde Bürger nicht das Stimmrecht bei den Wahlen zum Volkshause der Union haben können, während es gewissen Nicht-Bürgern zusteht und sowohl die Berechtigung wie die Nichtberechtigung in erster Linie von dem Wohnsitze der Betreffenden abhängt, also auch durch eine Aenderung desselben die Berechtigung auf der einen Seite erworben und auf der anderen verloren werden kann. Weder besteht in den Vereinigten Staaten als solchen das sog. allgemeine Stimmrecht, noch ist das Bürgersein eine Voraussetzung für den Besitz des Stimmrechtes [1]).

Durch die in Folge des Bürgerkrieges angenommenen Amendements ist eine viel größere Gleichförmigkeit hinsichtlich des aktiven Wahlrechtes herbeigeführt worden, aber sie haben nicht die soeben besprochenen Anomalien beseitigt. Die 2. Sektion des XIV. Amendements bestimmt, daß die Staaten im Verhältniß zur Gesammtzahl ihrer Einwohner, mit Ausschluß der nicht besteuerten Indianer, im Repräsentantenhause vertreten sein sollen [2]). „Wenn aber das Stimmrecht bei irgend einer Wahl von Wahlmännern für die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten, von Repräsentanten im Kongreß, der Exekutiv- oder richterlichen Beamteten eines Staates, oder von Mitgliedern der Legislatur desselben, irgend welchen männlichen Einwohnern dieses Staates, die 21 Jahre alt und Bürger der Vereinigten Staaten sind, vorenthalten oder in irgend einer Weise verkürzt wird, außer wegen Betheiligung an einer Rebellion oder wegen eines anderen Verbrechens, soll die Grundlage für seine Vertretung in dem Verhältniß herabgesetzt werden, in welchem die Zahl solcher männlichen Bürger zu der Gesammtzahl der 21 Jahre alten Bürger in diesem Staate steht". Den Staaten ist also, was diese Bestimmung anlangt, ihr Recht nicht im Geringsten verkürzt, das aktive Wahlrecht ganz

liegt in seinem Ermessen, aber so weit er sie ausübt, werden die entgegenstehenden Bestimmungen der Staatengesetze hinfällig. Ex parte Siebold, 100 U. St., 371: Ex parte Clarke, 100 U. St., 399; Otto X.

1) Siehe Scott v. Sanford (bekannter unter dem Namen „die Dred Scott Entscheidung"), Howard XIX, 404—414.

2) Art. I, Sekt. 2, § 3 bestimmt, daß die Sklaven — das Wort war jedoch vermieden — hinsichtlich der Repräsentation im Verhältniß von 5 zu 3 gezählt werden sollten. — Die weitere Bestimmung dieses Paragraphen, daß auch „direkte Steuern" nach der Einwohnerzahl der Staaten auferlegt werden sollen, wird nicht durch das XIV. Amendement berührt und besteht mithin noch zu Recht. Die Ansichten gehen weit darüber auseinander, was hier unter „direkten Steuern" verstanden ist und eine autoritative Entscheidung der Frage ist nicht erfolgt. Ich muß mich daher bei der einfachen Erwähnung der Bestimmung bescheiden und kann das um so eher thun, als bis zum Bürgerkriege nur dreimal (1798, 1813 und 1815) direkte Steuern auferlegt worden sind. Die Natur gewisser während des Krieges votirter Steuern ist eine kontroverse Frage. Seit der Beendigung desselben hat der Streit wieder einen rein akademischen Charakter und die wirthschaftlichen Verhältnisse der Union lassen erwarten, daß er diesen auch noch auf Generationen hinaus behalten wird. Nach der Entscheidung des Oberbundesgerichtes in Sachen Springer v. The United States (102 U. St. S. 586) ist die Einkommensteuer nicht eine „direkte Steuer" im Sinne der Konstitution; nur Kopfsteuern und Steuern auf Grundeigenthum dürfen als solche angesehen werden.

nach ihrem eigenen Ermessen zu regeln, aber sie unterwarf sie einer scharfen Pression zu Gunsten der Einführung des allgemeinen Stimmrechtes, denn jede erhebliche Beschränkung des Stimmrechtes hatte hinfort eine empfindliche Verminderung ihrer Vertretung im Repräsentantenhause zur Folge. Pomeroy (S. 135) sagt mit Recht, diese Bestimmung, die ihre Spitze vornehmlich gegen die ehemaligen Sklavenstaaten kehrte und indirekt für die Emanzipirten volle politische Gleichberechtigung erzwingen wollte, sei das Aufgeben eines Grundprinzipes der Verfassung. Sie beschränkt sich nicht auf eine Einwirkung hinsichtlich der Wahlen zum Repräsentantenhause, sondern sie setzt die Staaten dem stärksten Druck hinsichtlich ihrer Gesetze über das aktive Wahlrecht in Staatswahlen aus, während die Verfassung bis dahin grundsätzlich den Staaten in allen ihren Sonderangelegenheiten das absolute Selbstbestimmungsrecht gelassen hatte.

Nach einer Richtung hin hat dann das XV. Amendement noch einen großen Schritt über das XIV. hinaus gethan. Es lautet: „Das Stimmrecht soll den Vereinigten-Staaten-Bürgern weder durch die Vereinigten Staaten noch einen Einzelstaat auf Grund der Rasse, Farbe oder früherer Sklaverei vorenthalten oder verkürzt werden." Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Ansicht ist von den Gerichten in allen einschlägigen Fällen entschieden worden, daß Niemand durch dieses Amendement das Stimmrecht erhalten hat. Sowohl die Vereinigten Staaten wie die Einzelstaaten können es noch immer jedem Farbigen und ehemaligen Sklaven vorenthalten, aber sie dürfen es nicht wegen seiner Rasse, Farbe und früheren Sklaverei thun. Das Selbstbestimmungsrecht der Staaten bezüglich des aktiven Wahlrechtes hat jetzt allerdings auch rechtlich eine Beschränkung erfahren, aber nicht indem sie verpflichtet worden sind, es gewissen Leuten zu gewähren, sondern nur indem ihnen verboten ist, es wegen gewisser Gründe zu versagen.

Die Mitgliederzahl des Repräsentantenhauses ist nicht von der Verfassung festgesetzt. Sie bestimmt nur, daß jedes zehnte Jahr eine Volkszählung stattzufinden habe, die Zahl der Repräsentanten nicht Einen auf je 30,000 Einwohner übersteigen dürfe und jeder Staat mindestens einen Repräsentanten haben müsse (Art. I, Sekt. 2, § 3). Die Repräsentationsbasis ist nach den Ergebnissen der (mit dem Jahrzehnt gehenden) Zensusaufnahmen wiederholt durch das Gesetz geändert worden. Nach der ersten Zensusaufnahme wurde sie auf 33,000 festgesetzt, jetzt ist sie 154,325 [1]) und die Mitgliederzahl ist von 65 resp. 105 [2]) auf 325 angewachsen, zu denen noch je ein Delegat von den acht Territorien kommt.

Wie bezüglich der Mitgliederzahl des Repräsentantenhauses, so hat die Verfassung auch hinsichtlich der sonstigen Regelung der Wahlen — und zwar zu beiden Häusern des Kongresses — die Möglichkeit gewahrt, an der Hand der Erfahrung den wechselnden Anforderungen der sich entwickelnden Verhältnisse in vollstem Maße Rechnung zu tragen. Art. I. Sekt. 4, § 1 bestimmt: „Die Zeiten, die Orte und die Art und Weise, Wahlen von Senatoren und Repräsentanten abzuhalten, sollen in jedem Staat durch dessen Legislatur vorgeschrieben werden; aber der Kongreß darf zu jeder Zeit durch Gesetz solche Vorschriften erlassen oder ändern, ausgenommen in Betreff der Orte, an denen die Senatorenwahlen stattfinden sollen." Diese Ausnahme hat ihren

1) 65 nach den provisorischen Bestimmungen der Verfassung, 105 seit dem 4. März 1793 auf Grundlage des ersten Zensus.

2) Nevada hatte nach dem Zensus von 1880 nur 62,266 E., würde also überhaupt keinen Vertreter im Repräsentantenhause haben, wenn die Verfassung nicht in der angegebenen Weise für einen derartigen Fall vorgesehen hätte. — Auch die Bevölkerung von Delaware blieb um etliche Hundert hinter der als Repräsentationsbasis festgesetzten Ziffer zurück. — Zur Zeit haben vier Staaten nur einen Repräsentanten.

Grund offenbar darin, daß die Senatoren von den Legislaturen zu wählen sind und es für unvereinbar mit dem bundesstaatlichen Charakter der Union gehalten wurde, dem Kongreß ein Bestimmungsrecht über die Tagungsorte der Legislaturen einzuräumen. — Geraume Zeit hat der Kongreß keinen Gebrauch von den Befugnissen gemacht, die ihm in diesem Paragraphen verliehen sind. Erst 1842 bestimmte er, daß die Wahlen zum Repräsentantenhause nach Distrikten stattzufinden hätten [1]). Jetzt dagegen hat die beständig fortschreitende thatsächliche Konsolidirung der Union auch in dieser Beziehung den entsprechenden rechtlichen Ausdruck gefunden. Ein Gesetz vom 2. Februar 1872 bestimmt, daß von 1876 ab in jedem zweiten Jahre die Wahlen zum Repräsentantenhause am Dienstag nach dem ersten Montag im November nach geographisch geschlossenen Distrikten abzuhalten sind [2]); die Stimmen müssen auf schriftlichen oder gedruckten Zetteln abgegeben werden [3]). Die Senatorenwahlen sind bereits durch ein Gesetz vom 25. Juli 1866 sehr genau geregelt worden. Die Wahl soll am zweiten Dienstag nach dem Zusammentritt und der Organisation der Legislatur stattfinden. In jedem Hause gibt jedes anwesende Mitglied viva voce sein Votum ab. Am Mittag des folgenden Tages treten beide Häuser zusammen und hat in beiden dieselbe Persönlichkeit die Majorität aller abgegebenen Stimmen erhalten, so ist die Wahl vollzogen. Ist dieses nicht der Fall, oder ist eines der beiden Häuser überhaupt nicht in der vorgeschriebenen Weise zur Wahl geschritten, so wählen die vereinten Häuser in mündlicher Abstimmung. Täglich muß mindestens eine Abstimmung stattfinden, bis sich eine Majorität der Abstimmenden auf eine Persönlichkeit vereinigt hat. Rechtsgültig ist die Wahl nur, wenn eine Majorität aller erwählten Mitglieder anwesend ist und abstimmt. Für die Wahlen, die durch den Eintritt von Vakanzen nöthig werden, gelten im Wesentlichen die gleichen Bestimmungen. Die regulären Wahlen sind von der Legislatur vorzunehmen, die vor dem Ablauf des Amtstermines eines Senators gewählt worden ist.

§ 23. **Das Instruktionsrecht.** Eine verfassungsrechtliche Relation irgend welcher Art besteht nach rechtsgültig vollzogener Wahl zwischen den Senatoren und den Legislaturen nicht. Die Legislaturen haben allerdings sehr häufig die Senatoren des Staates — und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sie von ihnen oder von früheren Legislaturen gewählt waren — in der Form von Resolutionen „instruirt", wie sie sich hinsichtlich konkreter Fragen verhalten sollten und von den Senatoren ist oft — von denen der demokratischen Partei namentlich früher sogar gemeiniglich — ihr Recht dazu anerkannt worden. Es unterliegt jedoch nicht dem geringsten Zweifel, daß der Anspruch auf ein solches Instruktionsrecht nicht nur, wie bisweilen gesagt worden ist, außerkonstitutionell,

---

1) Siehe über die Nichtachtung dieses Gesetzes Seitens mehrerer Staaten und die Gutheißung derselben durch das Repräsentantenhaus m. Verfassungsgeschichte I. S. 439—441.

2) Statutes at Large, XVII, 28, Sect. 2 und 3. Die 5. Sektion dieses Gesetzes bestimmt, daß in Zukunft kein Staat in die Union aufgenommen werden soll, »without having the necessary population to entitle it to at least one Representative according to the ratio of representation fixed by this bill«. Nach dem Zensus von 1870 kam gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes ein Repräsentant auf je 131,425 Einwohner. Da man die Staaten nicht zu überstürzten Aenderungen ihrer Wahldistrikte zwingen will und die Zahl derselben sich natürlich nach Neuregelung der Repräsentation auf Grundlage eines neuen Zensus oft nicht mit der Zahl der Repräsentanten deckt, zu der sie berechtigt sind, wird ihnen gestattet, die überschüssigen Repräsentanten zunächst von der Gesammtbevölkerung wählen zu lassen (Representatives at Large).

3) Gesetz vom 28. Februar 1871, Sect. 19. Statutes at Large, XVI. 440. Früher konnten es die Staaten auch in dieser Hinsicht halten, wie es ihnen beliebte. Den Staaten ist es anheimgestellt geblieben, ob zur Wahl die absolute Majorität erforderlich sein, oder eine Pluralität genügen soll. (Im Gegensatz zu dem in England geltenden Recht adoptirten die Neu-England-Kolonien ausschließlich oder zum Theil das Prinzip der absoluten Majorität, aber im Laufe der Zeit ist auch in den Ver. Staaten bei allen direkten Wahlen das Pluralitätsprinzip immer mehr zur Herrschaft gelangt, wenn gleich jenes noch nicht vollständig verdrängt worden ist.)

sondern geradezu verfassungswidrig ist. Die Verfassung kennt nicht einmal ein Instruktionsrecht der Konstituenten, die Legislaturen aber sind ebensowenig die Konstituenten der Senatoren, als die Elektoren die Konstituenten des Präsidenten sind; gleich diesen sind sie lediglich mit der Wahl betraut. Hätten die Legislaturen ein Instruktionsrecht, so müßten sie auch die Möglichkeit haben, sich Gehorsam zu erzwingen, d. h. sie müßten einem ungehorsamen Senator das Mandat entziehen können. Die Verfassung aber setzt die Dauer desselben auf sechs Jahre fest und die Legislaturen können sie nicht um einen einzigen Tag verlängern oder verkürzen. Da nun in allen Staaten das eine Haus der Legislatur mindestens alle zwei Jahre erneuert wird, kann in ihr die Parteiwaage während der Mandatsdauer eines Senators einmal oder gar wiederholt umschlagen. Es ist aber auch von den extremsten Staatenrechtlern nie die Behauptung gewagt worden, daß ihm das die moralische Verpflichtung auferlege, zu resigniren; und doch handelt er dann nicht nur in einer bestimmten Frage nicht nach dem Willen der Legislatur, sondern befindet sich in allen Parteifragen nicht in Uebereinstimmung mit ihr. Ein Instruktionsrecht, das an die Voraussetzung der gleichen Parteistellung geknüpft ist, ist aber eine offenbare Absurdität. Und doch müßte es an diese Voraussetzung geknüpft sein, da die beiden Senatoren eines Staates von verschiedenen Legislaturen gewählt werden und es mithin ein ganz gewöhnliches Vorkommniß ist, daß sie verschiedenen Parteien angehören. Trotzdem sind sie absolut gleichrechtige Vertreter ihres Staates. Die Konstitution (Art. I. Sekt. 3, § 1) bestimmt: „jeder Senator soll eine Stimme haben". Es ist daher nur in sehr beschränktem Sinne gerechtfertigt, den Senat das Staatenhaus des Kongresses zu nennen. Es werden in ihm nicht Staatenstimmen abgegeben, sondern jeder Senator stimmt nach seiner eigenen Ueberzeugung und unter seiner alleinigen persönlichen Verantwortlichkeit. Eine Legislatur kann nicht behaupten, daß der Staat thatsächlich des ihm gebührenden Gewichtes im Senat beraubt sei, weil das Votum des von einer früheren Legislatur gewählten und einer anderen Partei angehörigen Senators das Votum des später gewählten neutralisirt; sie hat nicht einmal das Recht zu irgend welcher Klage, wenn — was leicht der Fall sein kann — beide Senatoren einer Partei angehören, die zur Zeit in ihr nur die Minorität bildet. Ein Unterschied in der politischen Wesenheit des Repräsentantenhauses und des Senates besteht verfassungsrechtlich nicht. Ihre Funktionen sind nicht ganz die gleichen, Wahlmodus, Wähler und Mandatsdauer sind andere und im Senat haben die Staaten als solche gleiche Vertretung, während sie ihnen im Repräsentantenhause nach der Bevölkerungsziffer zugemessen wird, aber die verfassungsrechtliche Natur der Mandate ist für beide Häuser des Kongresses die gleiche. Der Fehler der staatenrechtlichen Auffassung dieser Frage liegt darin, daß sie die Legislaturen und die Staaten als identisch behandelt: nach der Verfassung sind nicht jene, sondern diese in dem Senat vertreten [1]).

Die Bedingungen, an die das passive Wahlrecht geknüpft ist, sind ihrem Wesen nach für die beiden Häuser des Kongresses die gleichen; sie sind nur für den Senat etwas verschärft. Wählbar ist, wer mindestens 25, resp. 30 Jahre alt, wenigstens 7, resp. 9 Jahre Bürger der Vereinigten Staaten und zur Zeit der Wahl Einwohner des Staates ist [2]). Außerdem bestimmt die 3. Sektion des XIV. Amendements: „Niemand soll Senator oder Repräsentant im Kongresse oder Wahlmann für die Wahl

1) Es ist vorgekommen, daß Senatoren resignirten, weil sie die Befolgung der Instruktionen für unvereinbar mit ihrem Gewissen fanden, aber das Recht der Legislatur anerkannten, die Vertretung ihrer Ansichten im Senat zu fordern.

2) Das Mandat erlischt also dadurch nicht, daß der Gewählte nach der Wahl in einen anderen Staat übersiedelt. Diplomatische Beamte der Union werden auch auf ihren Posten im Auslande als „Einwohner" ihrer resp. Staaten angesehen und sind wählbar.

des Präsidenten und Vizepräsidenten sein, oder irgend ein bürgerliches oder militärisches Amt unter den Vereinigten Staaten oder unter einem Einzelstaate bekleiden, der, nachdem er früher als Kongreßmitglied oder als Beamteter der Vereinigten Staaten oder als Mitglied einer Staatslegislatur oder als ein Exekutiv- oder richterlicher Beamteter eines Einzelstaates eidlich auf die Verfassung der Vereinigten Staaten verpflichtet worden ist, sich in Aufstand oder Empörung gegen dieselben eingelassen oder ihren Feinden Hilfe oder Unterstützung gewährt hat. Aber der Kongreß kann, durch eine Zwei-Drittel-Majorität in jedem Hause, eine derartige Entrechtung (disability) aufheben". Während der sog. Rekonstruktionsperiode sind diese Bestimmungen von großem Belang gewesen; seit dem Abschluß derselben sind sie aber nur noch insofern von Belang, als sie mittelbar die Wiederbelebung der Doktrinen unmöglich machen, die in ihren letzten Konsequenzen auf den Widersinn verfassungsmäßiger Rebellionen hinausliefen.

§ 24. **Der Kongreß.** Wie die Wahlen zum Repräsentantenhause und Senat nach den Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze ohne Mitwirkung der Bundes-Exekutivgewalt vor sich gehen, so bedarf es im regulären Gange der Dinge einer solchen auch nicht, um die Repräsentanten und Senatoren zum Kongreß zusammentreten zu lassen. Art. I. Sekt. 4, § 2 bestimmt: „der Kongreß soll sich wenigstens einmal in jedem Jahre versammeln und dieser Zusammentritt soll am ersten Montag im Dezember stattfinden, außer wenn er durch Gesetz ein anderes Datum bestimmt [1])". Außerdem kann der Präsident (Art. II, Sekt. 3, § 2) „bei außerordentlichen Veranlassungen beide Häuser oder eines derselben einberufen [2])".

Im Kongreß selbst sind mit großer Lebhaftigkeit verschiedene Ansichten hinsichtlich der Frage vertreten worden, ob der Kongreß an und für sich durch das Zusammentreten der Mitglieder beider Häuser in's Leben tritt, oder ob es einen Kongreß erst gibt, wenn beide Häuser ihre Organisation vollzogen haben [3]). Die Frage hat jedoch im Grunde nur ein akademisches Interesse, da das zusammenwirkende Handeln der beiden Häuser als Kongreß unbestritten erst nach Effektuirung ihrer förmlichen Organisation möglich wird. Was den Senat anlangt, kann von einer solchen allerdings nur in sehr beschränktem Sinne gesprochen werden, da „der Vizepräsident der Vereinigten Staaten der Präsident des Senates sein soll" (Art. I, Sekt. 3, § 4) und dieser nur „seine anderen Beamteten und auch einen Präsidenten pro tempore in (dem Falle) der Abwesenheit des Vizepräsidenten oder wenn er als Präsident der Vereinigten Staaten fungirt" (exercise the office of) zu wählen hat [4]). Das Repräsentantenhaus dagegen hat außer seinen sonstigen Beamteten auch seinen ständigen Vorsitzenden zu wählen, der den Titel Sprecher (Speaker) führt (Art. I, Sekt. 2, § 5). Da er die ständigen Ausschüsse zu ernennen hat, die, was das Haus anlangt, in der Regel thatsächlich maßgebend für die Gesetzgebung sind, so ist die Sprecherwahl ein Akt von eminenter politischer Bedeutung. In Zeiten hoch-

1) Kraft der in dem letzten Satz ertheilten Befugniß wurde diese Bestimmung durch Gesetz vom 22. Januar 1867 dahin erweitert, daß der Kongreß auch an dem Tage, mit dem seine rechtliche Existenz beginnt, also am 4. März der Jahre mit ungerader Jahreszahl, zusammentreten und mithin jeder Kongreß drei reguläre Sessionen haben solle. Dieses Gesetz blieb jedoch nur für die drei Legislaturperioden des 40., 41. und 42. Kongresses in Kraft.

2) Dann heißt es weiter: „und er kann sie, wenn sie hinsichtlich der Zeit der Vertagung uneinig sind, bis zu der ihm geeignet erscheinenden Zeit vertagen". Von dieser Befugniß ist noch nie Gebrauch gemacht worden. Es ist jedoch wohl zu beachten, daß dieses Vertagungsrecht des Präsidenten nur in dem einen ganz bestimmten Fall eintritt.

3) Siehe m. Verfassungsgeschichte III. S. 566, 570.

4) Kurz vor dem Schluß jeder Session gibt der Vizepräsident dem Senat Gelegenheit zur Wahl eines Präsidenten pro tempore, damit er nicht ohne Vorsitzenden sei, wenn bis zum Wiederzusammentritt des Kongresses der Vizepräsident stirbt oder die Funktionen des Präsidenten zu übernehmen hat.

gradiger politischer Erregung kann daher, wenn keine Partei eine absolute Majorität hat, die Organisation des Hauses ernstlich in Frage gestellt werden und die anderen Regierungsfaktoren haben keine Möglichkeit, dieselbe zu erzwingen [1]); mit anderen Worten: die Majorität der erwählten Mitglieder hat es in der Hand, die Union auf die Dauer einer zweijährigen Legislaturperiode der gesetzgebenden Gewalt zu berauben, indem sie die Organisation des Hauses verhindert. Auf der anderen Seite kann keines der beiden Häuser einseitig von sich aus eine Session zum Schluß bringen, nachdem der Kongreß einmal auf Grund der angeführten Verfassungsbestimmung oder auf eine Berufung des Präsidenten hin zusammengetreten ist. „Während der Session des Kongresses soll sich kein Haus ohne die Zustimmung des anderen auf mehr als drei Tage oder nach einem anderen Ort als dem vertagen, in dem beide Häuser tagen" (Art. I. Sekt. 5, § 4).

§ 25. **Die Exekutivgewalt.** „Die Exekutivgewalt soll von einem Präsidenten der Vereinigten Staaten ausgeübt werden" (shall be vested in; (Art. II. Sekt. 1, § 1). Der Vizepräsident hat keinen Antheil an der Exekutivgewalt; ihm ist, so lange der Präsident funktionirt, nur die eine Aufgabe zugewiesen, Präsident des Senates zu sein. Ist die Exekutivgewalt auch weit entfernt davon, unabhängig von den anderen Regierungsfaktoren zu sein, so ist sie doch eine streng einheitliche. Vielfach ist der Präsident an die Mitwirkung dieser gebunden, aber er ist der alleinige Inhaber dessen, was die Verfassung als die Exekutivgewalt bezeichnet. Das Gesetz kann den sog. „Sekretären" oder Mitgliedern des „Kabinets" sowie anderen Exekutivbeamten selbstständige Funktionen übertragen, aber die Verfassung kennt keinen Stellvertreter des Präsidenten, dem durch Gesetz oder nach dem freien Ermessen des Präsidenten auch nur das Geringste von den Rechten oder Pflichten zeitweilig übertragen werden darf, die von ihr dem Träger der Exekutivgewalt verliehen oder auferlegt sind. „Im Falle der Entfernung des Präsidenten vom Amte, oder seines Todes, Verzichtes oder seiner Unfähigkeit, die Gewalten und Pflichten dieses Amtes wahrzunehmen, soll dasselbe auf den Vizepräsidenten übergehen, und der Kongreß darf für den Fall durch Gesetz vorsehen, daß Entsetzung, Tod, Verzicht oder Unfähigkeit sowohl des Präsidenten wie des Vizepräsidenten eintreten, indem festgesetzt wird, welcher Beamtete dann als Präsident fungiren soll, und dieser Beamtete soll dem gemäß fungiren, bis die Unfähigkeit gehoben oder ein Präsident erwählt worden ist" (Art. II. Sekt. 1, § 5). Die Verfassung schafft also in dem Vizepräsidenten einen Beamteten, der gegebenen Falles an die Stelle des Präsidenten zu treten hat und überläßt es dem Kongresse, für alle die Fälle vorzusehen, da auch dieser des Amtes nicht warten kann, aber in jedem Falle gehen die Rechte und Pflichten desselben — bis zum Ablauf von dem Amtstermine oder zeitweilig — voll und ganz auf die betreffende Person über; jede Theilung dieser Rechte und Pflichten und die dadurch bedingte Theilung der Verantwortlichkeit sind unter allen Umständen absolut ausgeschlossen [2]).

1) Siehe die Geschichte des zweimonatlichen Kampfes um die Sprecherwahl für den 34. Kongreß in m. Verfassungsgeschichte, 3. Bd. 12. Kapitel. — Einen ständigen Vize-Vorsitzenden hat das Repräsentantenhaus nicht.

2) Kraft der im zweiten Satz des angeführten Verfassungsparagraphen ertheilten Befugniß hat der Kongreß schon durch ein Gesetz vom 1. März 1792 für den Fall vorgesehen, daß weder der Präsident noch der Vizepräsident des Amtes warten können. Nach dem Vizepräsidenten tritt der Präsident pro tempore des Senates und nach diesem der Sprecher des Hauses ein. Ob diese, gleich dem Vizepräsidenten, bis zum Ablauf des Präsidentschaftstermines fungiren, hängt davon ab, wie nahe derselbe bevorsteht. Sobald die Doppelvakanz eintritt, hat der Staatssekretär die Exekutive jedes Staates davon zu benachrichtigen. Ergeht diese Benachrichtigung weniger als zwei Monate vor dem ersten Mittwoch im Dezember und endigt der Präsidentschaftstermin an dem folgenden dritten März, so versehen der Präsident pro tempore des Senates oder der Sprecher die Obliegenheiten der Exekutivgewalt bis zur Inauguration des neuen Präsidenten. Ist dies nicht

Wie Präsident und Vizepräsident gleichzeitig und für die gleiche Zeitdauer gewählt werden, so ist auch für die beiden Aemter das passive Wahlrecht an die gleichen Bedingungen geknüpft [1]). Um wählbar zu sein, muß man geborener Bürger der Vereinigten Staaten [2]), mindestens 35 Jahre alt sein und wenigstens 14 Jahre seinen Wohnsitz in den Vereinigten Staaten gehabt haben (Art. II. Sekt. 1, § 4) [3]). Hinsichtlich des aktiven Wahlrechtes enthält die Verfassung nur die negative Bestimmung, daß kein Senator, Repräsentant oder Beamteter der Vereinigten Staaten Wahlmann sein darf (XII. Amendement). Die Wahl ist eine indirekte und die Verfassung setzt fest, daß jeder Staat soviel Wahlmänner haben soll, als er Senatoren und Repräsentanten im Kongreß hat, überläßt es aber vollständig den Legislaturen zu bestimmen, wie dieselben bestellt werden sollen. Wenn sie jetzt in allen Staaten von dem Volk gewählt werden, so ist das, was die Bundesverfassung anlangt, lediglich ein thatsächliches Verhältniß; jeder Staat ist noch heute befugt, sie, wie South Carolina es lange gethan hat, von der Legislatur ernennen oder in irgend einer anderen Weise bestellen zu lassen. Die Zeit, wann dieses zu geschehen hat, darf dagegen von dem Kongreß bestimmt werden und durch Gesetz vom 23. Januar 1845 hat er den ersten Dienstag nach dem ersten Montag im November jedes vierten Jahres nach der Präsidentenwahl dafür festgesetzt. Nach demselben Gesetz ist es den Staaten anheimgegeben, gesetzliche Vorkehr dafür zu treffen, daß etwaige Vakanzen beim Zusammentritt ihrer Wahlkollegien durch Ersatzmänner ausgefüllt werden.

Der Wahlmodus. Die Legislaturen haben für ihre resp. Staaten den Ort der Wahlhandlung zu bestimmen, dem Kongreß dagegen liegt es ob, die Zeit festzusetzen, aber es muß derselbe Tag für alle Staaten sein. Nach dem Gesetz vom 1. März 1792 findet die Wahl am ersten Mittwoch im Dezember statt. Die Wahlmänner haben auf gesonderten Stimmzetteln für eine Person als Präsidenten und für eine andere als Vizepräsidenten zu stimmen [4]), gesonderte Listen für alle die Personen anzufertigen, die für das eine oder das andere Amt Stimmen erhalten haben, die Listen

---

der Fall, so soll die Benachrichtigung die Wahl oder Ernennung von Wahlmännern anordnen, die innerhalb 34 Tage vor dem ersten Mittwoch im Dezember zu erfolgen hat, wenn mindestens zwei Monate zwischen diesem Datum und der Benachrichtigung liegen; anderenfalls findet sie erst innerhalb 34 Tage vor dem ersten Mittwoch des folgenden Jahres statt. Die Wahl durch die Wahlmänner wird am ersten Mittwoch des Dezembers abgehalten. — Weder die Verfassung noch die Gesetze sehen für Vakanzen vor, die durch das Nichtzustandekommen der Wahl des Präsidenten wie des Vizepräsidenten eintreten; hat das Repräsentantenhaus den Präsidenten zu wählen und thut es nicht vor dem 4. März, mit dem der neue Präsidentschaftstermin beginnt, so „soll der Vizepräsident als Präsident fungiren" (XII. Amendement). Ebenso ist nichts darüber bestimmt, wer als Präsident zu fungiren hat, wenn nach dem Gesetz vom 1. März 1792 der Sprecher es zu thun hätte, die Vakanz aber in der Zeit zwischen dem Ablauf einer Legislaturperiode und der Organisirung des neuen Kongresses eintritt und es mithin einen Sprecher nicht gibt. — Bis jetzt ist dem Vizepräsidenten viermal durch den Tod des Präsidenten die Präsidentschaft zugefallen. — J. Tyler für W. H. Harrison am 6. April 1841, M. Fillmore für Z. Taylor am 9. Juli 1850, A. Johnson für A. Lincoln am 15. April 1865, Ch. A. Arthur für J. A. Garfield am 20. September 1881 — eine Doppelvakanz ist jedoch noch nie eingetreten.

1) XII. Amendement.

2) Die Ausnahme zu Gunsten derer, die zur Zeit der Annahme der Konstitution Bürger der Ver. Staaten waren, ist gegenstandslos geworden.

3) Die Konstitution verbietet es nicht, den Präsidenten und Vizepräsidenten demselben Staat zu entnehmen, aber die Wahlmänner müssen wenigstens für eines der beiden Aemter ihre Stimmen einem Mann geben, der nicht ihrem eigenen Staate angehört (XII. Amendement).

4) Nach der ursprünglichen Bestimmung der Verfassung wurden einfach zwei Namen auf die Stimmzettel gesetzt. Wer die größte Zahl von Stimmen erhalten hatte, sollte Präsident sein, und wer die nächst größte Zahl von Stimmen auf sich vereinigt hatte, Vizepräsident — in beiden Fällen vorausgesetzt, daß sie eine Majorität sämmtlicher abgegebenen Stimmen erhalten hätten. Ueber die Vorgänge bei der Wahl von 1800/1801, die zur Annahme des XII. Amendements führte, siehe m. Verfassung und Demokratie, I. S. 146 ff.

zu unterzeichnen, zu beglaubigen und versiegelt unter der Adresse des Senatspräsidenten nach dem Sitz der Bundesregierung zu befördern. „Der Präsident des Senates soll, in Gegenwart des Senates und des Repräsentantenhauses, alle die Zertifikate öffnen und die Stimmen sollen dann gezählt werden." Zu einer Wahl ist die Majorität der Stimmen sämmtlicher Wahlmänner erforderlich. Hat keiner von den Kandidaten für die Präsidentschaft eine solche Majorität erhalten, so hat das Repräsentantenhaus einen von den drei Kandidaten, auf die die höchste Stimmenzahl gefallen ist, zum Präsidenten zu wählen. Das Repräsentantenhaus stimmt in diesem Falle nach Staaten und jeder Staat führt eine Stimme; beschlußfähig ist es, wenn ein oder mehrere Mitglieder von zwei Dritteln der Staaten anwesend sind und zu einer Wahl ist eine Majorität aller Staaten erforderlich[1]). Ist die Wahl eines Vizepräsidenten nicht zu Stande gekommen, so hat der Senat einen von den beiden Kandidaten zu wählen, die die höchste Stimmenzahl erhalten haben; jeder Senator führt eine Stimme, zur Beschlußfähigkeit ist die Anwesenheit von zwei Dritteln und zur Wahl die Majorität sämmtlicher Senatoren erforderlich[2]).

Es ist eine unbestrittene Thatsache, daß das XII. Amendement, das die angeführten Bestimmungen enthält, zu einer völlig inhaltlosen Form geworden ist. Die Parteien nominiren ihre Kandidaten in sog. Nationalkonventionen, die keinerlei rechtliche Existenz haben und deren Mitglieder ohne jede gesetzliche Kontrole erwählt sind. Die Klage ist längst eine ständige und laute geworden, daß sie nicht sowohl die Masse der Partei, als vielmehr nur die professionellen Politiker vertreten und häufig im Dienste der Interessen dieser der öffentlichen Meinung offen Trotz bieten. Die Wahlmänner sind Dekorationsfiguren ohne jeden eigenen Willen. Das Volk nimmt nicht das geringste Interesse daran, wer dazu ausersehen wird, denn die Gewählten sind in Ehren gehalten, für die von der Nationalkonvention aufgestellten Parteikandidaten zu stimmen. Seit Einführung dieser Konventionen[3]) hat nie ein Wahlmann gewagt, den Intentionen der Verfassung gemäß nach seinem eigenen Ermessen zu handeln. Nicht nur hinsichtlich der Frage, welche Partei obsiegen wird, sondern auch was die Personenfrage anlangt, ist die Wahlmännerwahl thatsächlich die Präsidentenwahl und der Sprachgebrauch nennt sie auch so. Das Zusammentreten und Abstimmen der Wahlmännerkollegien am ersten Mittwoch im Dezember ist eine nichtige Formalität, denn die Entscheidung ist bereits im November vorher gefallen: die Entwickelung der thatsächlichen Verhältnisse hat in diesem Punkt die Verfassung zu einem todten Buchstaben gemacht[4]). Die Geschichte der Präsidentenwahl von 1876/77 hat aber den Beweis geliefert, daß auch die leeren Formen noch von großer Bedeutung werden können. Die Nachwirkungen des Bürgerkrieges machten sich in einer Weise geltend, die verhängnißvoll zu werden drohte. In einigen der ehemaligen Sklavenstaaten beanspruchten beide Parteien den Sieg. Wenn die Elektoralstimmen aller dieser Staaten — es handelte sich um Florida,

1) Siehe über die eine Präsidentenwahl, die unter dieser Verfassungsbestimmung stattgefunden hat (J. Q. Adams), m. Verfassungsgeschichte I. S. 26—30.

2) Unter dieser Verfassungsbestimmung wurde 1837 R. M. Johnson gewählt.

3) Jedoch auch schon früher, als die Kandidaten von den Vertretern der Partei im Kongreß, dem „König Caucus", designirt wurden.

4) Sollte der Zufall es je so fügen, daß der Präsidentschaftskandidat der siegreichen Partei unmittelbar vor dem Zusammentritt der Wahlmännerkollegien stirbt, so würden die Vereinigten Staaten doch noch einmal einen Präsidenten erhalten können, der nicht nur der Form nach, sondern in Wahrheit von Wahlmännern gewählt ist. Die Wirkungen, die ein solcher Zufall haben würde, sind unberechenbar, aber das wesentlichste Resultat würde vermuthlich sein, daß die Bestrebungen endlich Erfolg haben würden, die Verfassung wieder in Einklang mit den thatsächlichen Verhältnissen zu bringen und den Präsidenten und Vizepräsidenten direkt vom Volke wählen zu lassen. — Wäre Horace Greeley nicht der geschlagene, sondern der siegreiche Kandidat gewesen, so wäre die Konstitution 1872 durch seinen Tod zu ihrem Recht gekommen.

South Carolina und namentlich Louisiana — den Republikanern zuerkannt wurden, so war ihr Kandidat mit einer Majorität von einer Stimme erwählt worden. Wem aber stand nach der Verfassung die Entscheidung zu, wenn die Gesetzlichkeit von Elektoralstimmen angefochten wurde oder in einem Staate zwei Elektoralkollegien die gesetzlich erwählten Wahlmänner zu sein prätendirten? Der maßgebende Satz der Verfassung, der in wortgetreuer Uebersetzung angeführt worden ist, gab keine so unzweifelhafte Antwort auf die Frage, daß nicht je nach dem allgemeinen prinzipiellen Standpunkte und nach dem Parteiinteresse die verschiedensten Doktrinen hätten aufgestellt werden können. Ebensowenig lagen Präzedenzfälle vor, die mit solcher Bestimmtheit einen Weg gewiesen hätten, daß der Kongreß ihn unter dem Druck der öffentlichen Meinung hätte gehen müssen. Die Haltung, die der Kongreß hinsichtlich des Elektoralvotums 1821 von Missouri und 1837 von Michigan beobachtete, ist gemeiniglich dahin verstanden worden, daß er für sich das Recht in Anspruch nahm, über die Rechtsgültigkeit der eingesandten Elektoralstimmen entscheiden zu dürfen, und die 22. „Joint Rule" über das Zählen der Elektoralstimmen, die jedoch 1876 nicht mehr in Kraft war, basirte gleichfalls auf dieser Voraussetzung. Im Jahre 1857 erklärte der Präsident des Senates, nachdem er die Wahl Buchanan's konstatirt hatte, daß er sich nicht für berechtigt halte zu entscheiden, ob Wisconsin für Fremont gestimmt habe. Und 1873 hatte der Kongreß wegen Betruges bei den Wahlen verweigert, die Elektoralstimmen von Louisiana zu zählen. Hätte die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses jetzt den gleichen Standpunkt eingenommen, so wäre voraussichtlich die Minorität unter Berufung auf die Präzedenzfälle niedergestimmt worden und die Sache hätte damit ihre Erledigung gefunden. Allein im Repräsentantenhause hatten die Demokraten und im Senat die Republikaner die Majorität und es stand mit Gewißheit zu erwarten, daß sie den entgegengesetzten Spruch abgeben würden. Die Ansicht, daß die beiden Häuser dann als ein einheitlicher Körper anzusehen seien und die Majorität der Gesammtzahl der Stimmen zu entscheiden habe, fand in der Verfassung nicht den geringsten Anhalt. Wurde doch sogar gegen den Anspruch, daß der Kongreß überhaupt urtheilsberechtigt sei, der sehr gewichtige Einwand erhoben, daß die Verfassung nur bestimmt, die Zertifikate sollen „in Gegenwart des Senates und des Repräsentantenhauses" geöffnet und gezählt werden, alle übrigen Bestimmungen aber darauf hinweisen, daß sie den Staaten das Recht und die Verantwortlichkeit hat überweisen wollen, dafür zu sorgen, daß ihre Wahlmänner in verfassungsmäßiger und gesetzlicher Weise bestellt und die rechtsgültigen Stimmen derselben dem Senatspräsidenten übermittelt werden. Die Behauptung der Republikaner, daß diesem die Entscheidung zustehe, war aber ebenso unhaltbar. Die Verfassung beauftragt ihn nicht einmal mit der Zählung der Stimmen, sondern sie sagt nur, „sie sollen gezählt werden," eine Formulirung die zu der Annahme zwingt, daß es sich nach Ansicht der Urheber der Verfassung dabei immer nur um ein Additionsexempel handeln könne. Die Forderung der Demokraten, daß dem Repräsentantenhause die maßgebende Stimme zuerkannt werden müsse, weil ihm eventuell die Wahl des Präsidenten obliege, war jedoch auch nicht besser begründet. Daß man nicht zu einer gütlichen Verständigung gelangen würde, wenn man mit dem Austrag der Frage bis zur offiziellen Zählung der Elektoralstimmen wartete, war somit zweifellos. Die besonneneren Führer beider Parteien wünschten aber, in Uebereinstimmung mit der öffentlichen Meinung, die schweren Erschütterungen zu vermeiden, die unvermeidlich gewesen wären, wenn sie nicht vor dem Beginn der neuen Präsidentschaftsperiode ausgetragen ward. Man nahm daher seine Zuflucht zu einem Mittel, das gewiß nicht verfassungswidrig genannt werden kann, aber doch als außerkonstitutionell wird bezeichnet werden müssen

und schwerlich noch ein zweites Mal würde angewendet werden können. Es wurde ein Gesetz erlassen, dessen wesentlichste Bestimmungen die folgenden waren: hat ein Staat nur eine Liste von Elektoralstimmen eingeschickt, so sollen sie nicht zurückgewiesen werden, es sei denn, daß beide Häuser sich übereinstimmend dahin entscheiden; sind doppelte Stimmlisten eingegangen, so sollen dieselben mit allen dazu gehörigen Aktenstücken einer Kommission von 15 Mitgliedern überwiesen werden; jedes Haus entsendet fünf Mitglieder in diese Kommission, das Gesetz macht vier Richter des Oberbundesgerichtes namhaft, die ihr angehören und diese vier wählen einen anderen Richter des Oberbundesgerichtes als fünfzehntes Mitglied; das Urtheil dieser Kommission ist endgültig, es sei denn, daß es durch einen übereinstimmenden Spruch beider Häuser umgestoßen wird; eine Berufung an die Gerichte ist durch dieses Gesetz nicht ausgeschlossen. Hayes, der republikanische Kandidat, wurde unter diesem Gesetz in das Amt eingewiesen. Die Demokraten fügten sich, blieben aber der Ansicht, daß Tilden der gesetzlich erwählte Präsident gewesen sei. — Die mannigfachen Bemühungen, durch Verfassungsänderungen oder Gesetze die Wiederholung solcher Vorkommnisse unmöglich zu machen, haben bis jetzt nicht zu dem erwünschten Resultat geführt.

§ 26. **Das „Kabinet."** Ein Kabinet kennt die Verfassung nicht. Wenn das Wort sich in dem Sprachgebrauch ebenso fest eingebürgert hat wie in den europäischen Staaten, so ist das verfassungsrechtlich ein abusus. Die Verfassuug spricht nur von „Exekutiv-Departements," nennt die Chefs derselben aber nicht Minister, sondern titulirt sie überhaupt nicht; durch Gesetze ist ihnen der Namen Sekretär beigelegt. Als Kollegium haben die Sekretäre verfassungsrechtlich gar keine Existenz. Der eine von den zwei Sätzen der Verfassung, in denen von ihnen die Rede ist, deutet aber doch darauf hin, daß die Urheber derselben dem Präsidenten in ihnen nicht nur Vollzugsorgane seines Willens, sondern auch Berather geben wollte, an deren amtlichen Rathschlägen er zwar nicht rechtlich, aber doch moralisch und politisch für sein Thun und Lassen einen Rückhalt gegenüber dem Kongreß und dem Volk haben solle. Der Präsident wird autorisirt, „von dem obersten Beamteten eines jeden der Exekutiv-Departements die schriftliche Darlegung seiner Ansicht über jeden Gegenstand zu fordern, der die Pflichten ihrer respektiven Aemter betrifft (Art. II. Sekt. 2, § 1). Die ausdrückliche Ertheilung einer solchen Befugniß in dem Staatsgrundgesetz hat nur einen Sinn, wenn sie in dem oben angegebenen Sinn gedeutet wird. Es steht daher auch gewiß nicht im Widerspruch mit dem Geiste der Verfassung, wenn die Sekretäre thatsächlich mehr und mehr zu einem Ministerium verschmolzen sind, das als eine Gesammtheit den Präsidenten beräth, so daß sich seine persönliche Politik zur Politik der Administration erweitert. Allein wenn das auch nicht nur für zulässig, sondern sogar für selbstverständlich und nothwendig erachtet wird, so kann sich der Präsident doch nie durch Berufung auf einen Beschluß des sog. Kabinets decken. Es läuft dem Geiste der Verfassung nicht zuwider und es ist eine unabweisliche Forderung des modernen Staatslebens, daß der Präsident Vieles nur im Kabinetsrath beschließt, aber nicht dieser, sondern er allein hat zu beschließen, d. h. zu entscheiden. Die politische Verantwortlichkeit jedes Sekretärs reicht über die Grenzen seines Ressorts hinaus, weil er durch die unter seiner Mitwirkung im Kabinetsrath gefaßten Entschließungen des Präsidenten freiwillig eine moralische Mitverbindlichkeit hinsichtlich des allgemeinen Charakters von dessen Politik eingegangen ist, aber da der Präsident das alleinige Recht der Entscheidung hat, kann er nicht nur seine rechtliche, sondern auch seine politische Verantwortlichkeit nicht auf das Kabinet abwälzen. Wie an dem einzelnen Sekretär hinsichtlich dessen Ressort, so darf er an dem Kabinet hinsichtlich seiner Gesammtpolitik eine Stütze suchen, aber er darf es nicht auf die Stelle

schieben, die von der Verfassung ihm zugewiesen ist. Weil seine Stellung gegenüber dem Ministerrath eine völlig freie ist, während sie dem einzelnen Minister gegenüber eine gesetzlich gebundene ist, wird die peinlichste Wahrung des verfassungsrechtlichen Verhältnisses, das seiner Grundidee nach ein Kabinet im Sinne der konstitutionellen Staaten Europas absolut ausschließt, in um so höherem Grade seine Pflicht. Die Verfassung setzt das Vorhandensein verschiedener „Exekutiv-Departements" voraus, aber geschaffen worden sind dieselben erst durch Gesetze und durch Gesetze sind die Pflichten und Rechte aller Sekretäre genau fixirt worden. Dagegen ist es vollständig in das Ermessen des Präsidenten gestellt, was er dem Ministerrath vorlegen, wie er in demselben die Stimmen zählen und wägen und bis zu welchem Grade er die Rathschläge desselben auf das eigene Urtheil bestimmend einwirken lassen will. Die einzelnen Sekretäre sind nicht dem Willen des Präsidenten unbedingt unterworfene Vollstreckungsbeamte, sondern wirkliche Ressortminister und zwar nicht weil es den Präsidenten so beliebt hat oder die sich entwickelnden Verhältnisse dahin gedrängt haben, sondern weil das Gesetz sie dazu gemacht hat. Der Ministerrath dagegen ist nur so zu sagen ein Internum der Administration. Die Umstände und der Charakter des Präsidenten können ihn eine große thatsächliche Bedeutung erlangen lassen, aber eine offizielle Bethätigung irgend welcher Art nach außen hin scheint ausgeschlossen, so lange die ganze politische Struktur der Exekutivgewalt nicht einer prinzipiellen Aenderung unterworfen wird, die wohl nur durch ein Verfassungsamendement bewirkt werden könnte. Der Grundcharakter des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen Präsident und Kongreß ist doch ein Nebeneinander und ein Kabinet im europäischen Sinne des Wortes würde eine Existenzberechtigung und sogar die Existenzmöglichkeit erst gewinnen, wenn an die Stelle dieses Nebeneinander eine weit innigere und organischere Verknüpfung der Exekutive und Legislative treten würde. An eine Einführung eines parlamentarischen Regiments darf dabei jedoch nicht gedacht werden, denn das würde die ganze Verfassung auf vollständig neue Basen stellen. Die Administration soll nicht im Namen eines Präsidenten und unter dem Namen eines Kabinets von einem Ausschuß der gesetzgebenden Gewalt geführt werden, sondern die Exekutive soll, wie schon hervorgehoben wurde, ein selbstständiger und gleichgeordneter Regierungsfaktor sein, und der Träger dieser Exekutivgewalt soll nicht nur formell, sondern auch in Wahrheit der Präsident sein. Die Verfassung räumt dem Senat ein Kontrolerecht über die Besetzung der Ministerien ein, indem sie seine Bestätigung für die vom Präsidenten Ernannten fordert. Aber es wäre eine schwere Versündigung gegen den Geist der Verfassung, wenn er dieses Bestätigungsrecht dazu mißbrauchen wollte, den Präsidenten zu zwingen, eine bestimmte Persönlichkeit oder auch nur einen Mann zu ernennen, der sich in politischer Uebereinstimmung mit der Majorität der Senatoren befindet. Die Bestimmungen der Verfassung über die Wahlzeit, den Wahlmodus und die Amtsdauer des Präsidenten, der Senatoren und der Repräsentanten erlauben keinen Zweifel daran, daß die Urheber der Verfassung die politische Uebereinstimmung zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß oder einem der beiden Häuser desselben nicht für eine Nothwendigkeit erachteten. Da der Präsident für die Administration verantwortlich ist, ist es aber selbstverständlich, daß, so weit bei der Besetzung der Ministerien die politischen Ansichten in Betracht kommen sollen und müssen, die des Präsidenten maßgebend zu sein haben. In den theoretischen Diskussionen wie in den politischen Kämpfen zwischen der Exekutive und Legislative hat darum auch schließlich stets die Ansicht obgesiegt, daß die Verfassung dem Präsidenten hinsichtlich der Entlassung der Sekretäre freie Hand hat lassen wollen [1]). Die politische Schule, die konstitutionelles

1) Der Konflikt zwischen A. Johnson und dem Kongreß führte zum Erlaß des Tenure of

und parlamentarisches Regiment als identische Begriffe behandelt, findet also in der Verfassung der größten und freiheitlichsten Republik aller Zeiten nicht den geringsten Anhalt für ihre Doktrin. Allein wenn ein parlamentarisches Regiment auch durch die grundliegenden Ideen der Verfassung absolut ausgeschlossen ist, so wird doch seit einigen Jahren mit wachsendem Interesse die Frage diskutirt, ob die Exekutive nicht — sei es nur auf dem Wege des Gesetzes oder durch ein Verfassungsamendement — auf die Weise in nähere Verbindung mit der Legislative gebracht werden solle, daß sie ihre Maßnahmen und Ansichten in den beiden Häusern des Kongresses durch den Sekretär des betreffenden Ressorts unmittelbar und öffentlich vertreten lassen könne. Daß die Entwickelung der Verhältnisse nach dieser Richtung hin drängt, hat der Kongreß schon häufig indirekt dadurch anerkennen müssen, daß er sich von den Sekretären das Material für mancherlei legislatorische Arbeiten hat liefern lassen, seine Ausschüsse sich öfters nicht an schriftlicher Auskunft genügen lassen, sondern die Sekretäre vorladen, um in mündlichen Verhandlungen die gewünschten Informationen von ihnen zu erhalten, und endlich sogar manche Gesetzesvorlage, die offiziell eine ganz andere Vaterschaft hat, thatsächlich in einem Bureau der Administration ausgearbeitet worden ist. Allein der Kongreß ist sich zu gut dessen bewußt, wie sehr die Stellung der Exekutive ihm gegenüber dadurch gekräftigt werden würde, daß die Sekretäre im Senat und Repräsentantenhause das Recht des Wortes erhielten, und seine Tendenz geht zu entschieden dahin, auf Kosten der Exekutive das eigene Ansehen zu erhöhen und die eigene Machtsphäre zu erweitern, als daß diejenigen, die in dieser Aenderung eine der dringlichsten und bedeutsamsten Reformen erblicken, hoffen dürften, bald mit ihrer Ansicht durchzudringen. Während aber das anders geartetete Verhältniß der Exekutive zur Legislative eine der wesentlichsten Verschiedenheiten in den politischen Institutionen der Vereinigten Staaten einerseits und aller europäischen Verfassungsstaaten andererseits bildet und voraussichtlich noch geraume Zeit bilden wird, ist die Organisation der „Administration" dort und der „Regierungen" hier in der Hauptsache gleichartig und sie wird es mit der fortschreitenden Entwickelung der Vereinigten Staaten immer mehr. Ursprünglich gab es nur vier Departements, das des Staates (Auswärtiges), des Schatzamtes (Finanzen), des Krieges und der Justiz (Attorney General); 1794 kam das Post-Departement (Postmaster General), 1798 das der Flotte und 1849 das des Inneren hinzu[1]).

Office Act vom 2. März 1867, der alle vom Präsidenten unter Zustimmung des Senates ernannten Zivilbeamten betraf, dessen vornehmster Zweck aber war, den Präsidenten zu zwingen, die Sekretäre im Amte zu belassen, die in Uebereinstimmung mit der Majorität des Kongresses die erbittertsten Gegner seiner Politik gegenüber den Rebellenstaaten waren. Meiner Ansicht nach kann nur die Parteileidenschaft bestreiten, daß der Kongreß sich durch dieses Gesetz einer dreisten Usurpation und groben Verletzung der Intentionen der Verfassung schuldig machte. Kaum hatte Grant die Präsidentschaft angetreten, so wurden die anstößigsten Bestimmungen durch ein neues Gesetz vom 5. April 1869 aufgehoben. Dieses ist so gefaßt, daß es schwerlich für verfassungswidrig erklärt werden kann. Allein die Tendenz, die verfassungsrechtliche Kompetenz des Senates zu strecken, schimmert doch auch in ihm hindurch. Zu einer gesetzlichen Regelung des Entlassungsrechtes ist der Kongreß unstreitig befugt und sie ist hinsichtlich der Administrativbeamten dringend geboten. Ein unbeschränktes Entlassungsrecht unter der Voraussetzung, daß die Zustimmung des Senates eingeholt und ertheilt wird, darf aber doch wohl nicht als eine solche gesetzliche Regelung aufgefaßt werden. In Betreff der Aemter, die einen politischen Charakter tragen, verbietet die Natur der Dinge, es in ein gesetzliches Schema zu bringen, und wenn die Verfassung hinsichtlich dieser dem Senat ein Kontrolerecht hätte einräumen wollen, so würde sie es ebenso ausdrücklich wie sein Kontrolerecht hinsichtlich der Anstellungen statuirt haben. Hinsichtlich aller anderen Aemter aber fordert die Staatswohlfahrt thunliche Beschränkung der Willkür der beständig wechselnden politischen Machthaber, die erwähnte Klausel des Gesetzes vom 5. April 1869 verkoppelt aber nur die Willkür des Präsidenten mit der Willkür des Senates.

1) Durch Gesetz vom 15. Mai 1862 ist auch noch ein Agrikulturdepartement geschaffen

§ 27. Die Bundesgerichte. Die Verfassung setzt nur das Oberbundesgericht (Supreme Court of the United States) ein und macht es zur Obliegenheit des Kongresses,

---

worden. Allein an der Spitze desselben steht nur ein „Commissioner", der allerdings keinem der Sekretäre untergeben, aber auch nicht ein Mitglied des „Kabinets" ist.

Durch Gesetz vom 2. März 1867 ist ein Departement des Inneren ein »Office of Education« geschaffen worden, dem gleichfalls ein Commissioner vorsteht. Es ist bereits der Gedanke angeregt worden, dieses Office in ein selbstständiges Departement zu verwandeln, aber zunächst scheint keine Aussicht und vielleicht auch kein Bedürfniß zur Verwirklichung dieses Wunsches vorhanden zu sein, da das Schulwesen Angelegenheit der Einzelstaaten ist.

Hinsichtlich der Organisation und des Geschäftskreises der Departements kann hier nur kurz das Wichtigste erwähnt werden.

Das Department of State ist nicht allein Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Der Staatssekretär ist auch Großsiegelbewahrer und in dem Archiv des Departements werden die Originalurkunden der Gesetze, aller Resolutionen des Kongresses u. s. w. aufbewahrt. Die Veröffentlichung der Gesetze (in drei Zeitungen) und die Promulgirung der rechtskräftig gewordenen Verfassungsamendements erfolgt durch den Staatssekretär. Hervorgehoben zu werden verdient, daß er gesetzlich verpflichtet ist, dem Kongreß jährlich einen gedrängten Bericht zu erstatten, über die Aenderungen, die von anderen Staaten in ihrer Handels- und Wirthschaftspolitik vorgenommen worden sind. Ihm zur Seite stehen ein erster und zweiter Unterstaatssekretär (Assistant Secretary), die von dem Präsidenten unter Zustimmung des Senats ernannt werden.

Das Treasury Department ist von Hause aus mehr als die anderen Departements in eine von dem Präsidenten unabhängige gesetzliche Beziehung zum Kongreß gebracht worden und ihm gegenüber ist auch von Anfang an anerkannt worden, daß der Kongreß bei der Gesetzgebung nicht der Mitwirkung der Exekutive entrathen kann. Schon das Organisationsgesetz vom 2. Sept. 1789 bestimmt, »That it shall be the duty of the Secretary of the Treasury to digest and prepare plans for the improvement and management of the revenue, and for the support of public credit ... to make report, and give information to either branch of the legislature, in person or in writing (as he may be required), respecting all matters referred to him by the Senate or House of Representatives, or which shall appertain to his office.« (Stat. at L. I, 65, 66). Ein Gesetz vom 10. Mai 1800 bestimmte dann weiter: »That it shall be the duty of the Secretary of the Treasury to digest, prepare and lay before Congress at the commencement of every session, a report on the subject of finance, containing estimates of the public revenue and public expenditures, and plans for improving or increasing the revenues, from time to time, for the purpose of giving information to Congress in adopting modes of raising the money requisite to meet the public expenditures« (ib. II, 79, 80). Unter den Berichten, die der Sekretär jährlich dem Kongreß vorzulegen hat, sind besonders zu erwähnen, die vom Bureau of Statistics angefertigten »on the statistics of commerce and navigation« (10. Februar 1820, ib. III, 541) und »upon the condition of the agriculture, manufactures, domestic trade, currency, and banks of the several States and Territories (15. Juni 1844, ib. V, 719) und eine gedrängte Uebersicht über Export und Import während des verflossenen Fiskaljahres (1. Juli bis 30. Juni). Alle drei Monate muß ein Bericht über die Ausgaben und Einnahmen und jeden Monat einer über den Stand des Schatzamtes in der letzten Woche veröffentlicht werden (17. Juni 1844, ib. V. 696). — Die Prüfung der Rechnungen erfolgt durch 6 Auditors, denen 2 Comptrollers als oberste Kontrolbeamte vorgesetzt sind. Empfangen und ausbezahlt werden die Gelder vom Treasurer. Die Auszahlung erfolgt auf Anweisungen des Treasurer, die von einem Comptroller gegengezeichnet sein und vom Register eingetragen werden müssen. Ein Commissioner of Customs übt die Kontrole über die Ausweise der Zolleinnahmen aus. Dem Steuerwesen steht ein Commissioner of Internal Revenue vor. Von weiteren Beamten des Departements sind noch zu nennen der Director of the Mint und der Comptroller of the Currency.

Die wichtigsten Beamten des Kriegsdepartements sind der Adjutant-General, Inspector-General, Quartermaster-General, Paymaster-General, Commissary-General, Surgeon-General, Judge Advocate-General, Chief of Engineers und Chief of Ordnance. Eigenthümlich ist, daß auch der „Signaldienst" (Chief Signal Officer) dem Kriegsdepartement unterstellt ist, obwohl sein vornehmster Zweck ist, von den meteorologischen Beobachtungsstationen telegraphisch und durch Signale Nachricht zu geben »of the approach and force of storms« »for the benefit of agriculture and commercial interests«.

Das Department of Justice besteht aus dem Attorney General, Solicitor General (Generalprokurator), 2 Assistant Attorneys General, Solicitor of the Treasury, S. of Internal Revenue, Naval S. und einem Examiner of Claims für das Staatsdepartement. In den einzelnen Gerichtsbezirken (judicial districts) werden die rechtlichen Interessen der Union von einem District Attorney wahrgenommen. Die Vollstreckungsbeamten heißen Marshals. (»The marshals and their deputies shall have, in each State, the same powers, in executing the laws of the United States, as the

nach den wechselnden Bedürfnissen der Zeiten die ihm erforderlich scheinenden **Untergerichte** (inferior courts) zu schaffen und organisiren. Irgend welche besondere Qualifikationen werden von der Verfassung nicht gefordert, um für ein Bundes-Richteramt ernennungsfähig zu sein. Sie bestimmt nur, daß die Mitglieder des Oberbundesgerichtes von dem Präsidenten unter dem Beirath und mit der Zustimmung des Senates ernannt werden müssen. Hinsichtlich der anderen Bundesrichter wird das nicht unbedingt verlangt, aber es entspricht unstreitig den Intentionen der Verfassung, daß der Kongreß sie nicht zu den „niederen Beamten" (inferior officers) gerechnet hat, deren Ernennung er „dem Präsidenten allein, den Gerichten oder den Chefs der Departements" überweisen darf. Darauf weist auch schon hin, daß alle Bundesrichter ohne Ausnahme[1]) nach der Verfassung ihres Amtes nicht enthoben werden können, wenn sie es nicht durch ein Verschulden verwirken[2]). Ueber die **Mitgliederzahl des Oberbundesgerichtes** bestimmt die Verfassung nichts. Das große Gesetz vom 24. September 1789, das den Rahmen des Verfassungsparagraphen ausfüllte, setzte fest, daß es aus einem Oberrichter (chief justice) und fünf Beirichtern (associate justices) bestehen solle. Durch Gesetz vom 29. April 1802 wurde ein sechster Beirichter geschaffen und ein Gesetz vom 3. März 1837 erhöhte ihre Zahl auf den gegenwärtigen Stand von acht[3]). Zur Spruchfähigkeit ist die Anwesenheit von sechs Richtern erforderlich[4]). — Das erst-

---

sheriffs and their deputies in such State may have, by law, in executing the laws thereof.« Rev. Stat. Sect. 788.)

Hinsichtlich des **Postdepartements** ist nur zu bemerken, daß es bei der großen Zahl von Postmeistern, die zu ernennen sind, in Folge des „Spolien"-Prinzips eine große Bedeutung für die Parteipolitik erlangt hat, mit der es nach seinen legitimen Aufgaben in gar keiner Verbindung stehen sollte.

Das **Departement der Flotte** ist in 8 „Bureaus" eingetheilt: Yards and Docks, Navigation (verbunden mit einem „hydrographischen Amt"), Ordnance, Provisions and Clothing, Medicine and Surgery, Equipment and Recruiting, Construction and Repair, Steam Engineering. Die Chefs der Bureaus müssen aus bestimmten Klassen der Marineoffiziere genommen werden.

Der Geschäftskreis des **Departements des Inneren** ist der ausgedehnteste und er umfaßt die verschiedensten Gegenstände: 1) Zensus; 2) Oeffentliche Ländereien; 3) Indianer-Angelegenheiten; 4) das Patentwesen; 5) das Erziehungsbureau; 6) die geologische Landesaufnahme; 7) Pensionen, die seit dem Bürgerkriege und namentlich in den letzten Jahren durch erhebliche Erweiterung der Pensionsberechtigung von großem Belang geworden sind; im Finanzjahr 1883/84 sind Doll. 55 429 228 für Pensionen verausgabt worden, mehr als 1 Doll. pro Kopf der Bevölkerung und 16 Millionen mehr als für die Armee; 8) Aufbewahrung und Vertheilung der Regierungspublikationen.

Die Aufgabe des **Departments of Agriculture** ist, »to acquire and to diffuse among the people of the United States useful information on subjects connected with agriculture, in the most general and comprehensive sense of that word, and to procure, propagate, and distribute among the people new and valuable seeds and plants.« Rev. Stat. Sect. 520.

Siehe W. **Elmes**, Executive Departments of the United States Government, Wash. 1879.

1) Territorialrichter sind nicht Bundesrichter im Sinne von Art. III, Sekt. 1. Obwohl die Untergerichte erst durch Gesetze geschaffen werden, sind sie doch „konstitutionelle" Gerichte, d. h. sie sind nach diesem Paragraphen Mit-Träger der richterlichen Gewalt der Vereinigten Staaten. Die Territorialgerichte dagegen sind „legislative", d. h. sie werden von dem Kongreß nicht kraft dieser Verfassungsbestimmung, sondern kraft seiner allgemeinen Gesetzgebungsbefugniß für die Territorien geschaffen. Die Ernennung der Territorialrichter auf eine bestimmte Zeit und ihre Absetzbarkeit durch den Präsidenten ist daher nicht verfassungswidrig. American Insurance Company v. Canter, Peters I, 546.

2) Eine richterliche Entscheidung liegt meines Wissens nicht darüber vor, ob die Amtsenthebung von Bundesrichtern durch die Abschaffung des Amtes verfassungsmäßig ist. Der Kongreß hat unter der Präsidentschaft von Jefferson das Recht in Anspruch genommen und einzelne Staaten haben hinsichtlich unabsetzbarer Staatenrichter den gleichen Grundsatz adoptirt.

3) Ob man versuchen wird, den immer lauter werdenden Klagen über die in der That außerordentliche Ueberlastung des Oberbundesgerichtes durch eine weitere Vermehrung der Zahl der Beirichter abzuhelfen, erscheint fraglich. Mannigfache Vorschläge sind gemacht worden, dem schon sehr empfindlich gewordenen Uebelstande in wirksamerer Weise zu steuern, aber gegen alle die bisher aufgetauchten Projekte sind mehr oder minder gewichtige Einwendungen erhoben worden.

4) Die Gerichtstermine des Oberbundesgerichtes gehen nicht mit dem Kalenderjahr. Der

genannte Gesetz schuf ferner dreizehn Distriktsgerichte mit je einem Richter und drei Circuit Courts. Letztere bilden die Gerichte zweiter Instanz. Ihre Organisation hat sich im Laufe der Jahre geändert. Jetzt gibt es neun Circuits, jedem Richter des Oberbundesgerichtes ist ein Circuit zugewiesen, jeder Circuit hat außerdem einen eigenen Circuit Richter und endlich hat jeder Distriktsrichter unter gewissen Beschränkungen als Circuit Richter zu fungiren. (Gesetz vom 10. April 1869). Jeder dieser Richter kann allein oder in Gemeinschaft mit einem der beiden anderen Richter als Circuit Court Recht sprechen und es dürfen daher auch in verschiedenen Distrikten desselben Circuit gleichzeitig Circuit Courts abgehalten werden. — Die Zahl der Distriktsrichter ist auf 116 angewachsen. — Durch Gesetz vom 24. Febr. 1855 ist dann noch der Court of Claims geschaffen worden[1]).

Rechte, Privilegien und Rechtsbeschränkungen der Bundesgewalten sowie ihrer einzelnen Mitglieder.

§ 28. **Der Kongreß.** Den beiden Häusern des Kongresses wird ausdrücklich von der Verfassung die Autonomie gewährt, die in allen Verfassungsstaaten für ein nothwendiges Requisit der gesetzgebenden Körperschaften gilt. Vor allen Dingen „soll jedes Haus Richter sein über (die Gültigkeit) der Wahlen, Wahlprotokolle (returns)[2]) und Qualifikationen seiner eigenen Mitglieder" (Art. I. Sekt. 5, § 1[3]). Jedes Haus hat

---

Beginn ist wiederholt geändert und durch Gesetz vom 23. Juli 1866 auf den zweiten Montag im Oktober festgesetzt worden. Ursprünglich mußte es zwei Sessionen im Jahre halten. Diese Bestimmung wurde durch das Gesetz vom 29. April 1802 aufgehoben. Diese Angaben müssen beachtet werden, wenn man nicht häufig in der Bestimmung des Jahres, in dem ein richterliches Urtheil ergangen ist, fehlgreifen will.

1) Die Organisation des Court of Claims ist durch Gesetz vom 3. März 1863 geändert worden. Es besteht jetzt aus einem Oberrichter und vier Beirichtern, zur Spruchfähigkeit sind jedoch nur zwei Richter erforderlich. Seinen Sitz hat das Gericht in Washington; die Jahressitzung beginnt am ersten Montag im Dezember und währt so lange, bis die anhängigen Geschäfte erledigt sind. Die folgenden beiden Bestimmungen enthalten das Wesentlichste hinsichtlich seiner Kompetenz. Es ist befugt »to hear and determine«: »All claims founded upon any law of Congress, or upon any regulation of an Executive Department, or upon any contract, expressed or implied, with the Government of the United States, and all claims which may be referred to it by either House of Congress«; und »All set-offs, counter-claims, claims for damages, whether liquidated or unliquidated, or other demands whatsoever, on the part of the Government of the United States against any person making claim against the Government in said court«. Obwohl das Gericht in allen diesen Fällen „entscheiden" soll, ist im Repräsentantenhause doch der Anspruch erhoben worden, daß der Kongreß diese Entscheidungen umstoßen dürfe, indem er die Appropriationen für die gegen die Ver. Staaten lautenden Urtheile verweigere. Das Haus nahm den Antrag Washburne's von Illinois an, von dem diese Ansicht verfochten wurde, aber weder aus dem Antrage noch aus der kurzen Debatte über denselben erhellt, ob es auch dieser zweifellos unhaltbaren Ansicht beipflichtete. (Siehe Congr. Globe, 2d Sess., 38th Congr., 306.) Appellationsinstanz für den Court of Claims ist das Oberbundesgericht. — Siehe W. A. Richardson, History, Jurisdiction, and Practice of the Court of Claims, Wash., 1882.

2) Die »returns« oder das »certificate of election« werden als »prima facie evidence« einer rechtsgültigen Wahl angesehen und eine weitere Wahlprüfung findet daher in der Regel nur statt, wenn der Gegenkandidat die Wahl anficht. Handelt es sich um einen Sitz im Repräsentantenhause, so muß er den Gegner davon binnen einer bestimmten Frist und in einer gesetzlich genau vorgeschriebenen Weise unterrichten, daß und worauf hin er es zu thun beabsichtigt. Die beiden Parteien haben dann selbst für die amtliche Zeugenvernehmung zu sorgen und zwar sind ihnen dazu 90 Tage bewilligt. Die Protokolle über die Zeugenverhöre werden dem Hause eingeschickt. Siehe das Nähere Rev. Statutes Sect. 105—130. — F. C. Brightly, A Collection of Leading Cases on the Law of Elections in the United States, Phil. 1871; D. A. Mc Knight, Electoral System of the United States, Phil. 1878; D. C. McMillan, Elective Franchise in the United States, N. Y. 1878; G. W. McCrary, American Law of Elections, 2d ed. Chic. 1880; F. Giauque, United States Election and Naturalization Laws, Cin. 1880.

3) Der Begriff der „Qualifikationen" hat durch den Bürgerkrieg und die bereits erwähnte 3. Sektion des XIV. Amendements wesentliche Erweiterungen erfahren. Nach einem Gesetz vom

ferner seine Geschäftsordnung festzusetzen, aber die Verfassung bestimmt, daß zur Beschlußfähigkeit eine Majorität sämmtlicher Mitglieder erforderlich ist. Eine geringere Anzahl darf sich nur von Tag zu Tag vertagen und, damit nicht durch Indifferenz oder bösen Willen die Arbeiten zum Stillstande gebracht werden können, in der von dem resp. Hause vorgesehenen Weise und unter Verhängung der von ihm festgesetzten Strafen das Erscheinen der fehlenden Mitglieder erzwingen. Mit der Befugniß, die Geschäftsordnung festzusetzen, ist selbstredend auch das Recht ertheilt, den Vorsitzenden mit der zur Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen erforderlichen Disziplinargewalt auszustatten. Wenn es weiter heißt, daß jedes Haus, „seine Mitglieder wegen ungehörigem (disorderly) Betragens bestrafen" darf, so soll das mithin offenbar etwas anderes heißen und zwar eine weitergehende Befugniß ertheilen. Das wird vollends zweifellos dadurch, daß ihnen schließlich noch das Recht gegeben wird, „ein Mitglied auszustoßen, wenn zwei Drittel dafür stimmen" (Art. I. Sekt. 5, § 2). In Zeiten hochgradiger Erregung ist trotzdem behauptet worden, daß alle diese Bestimmungen den Häusern lediglich eine Disziplinargewalt im strikten Sinne des Wortes über ihre Mitglieder geben und dieselbe mithin auch nur wegen Ungebührlichkeiten, die in den Sitzungen begangen werden, zur Anwendung gelangen kann[1]). Da wiederholt Anlaß gegeben worden ist, auf Grund dieser beiden Bestimmungen gegen Mitglieder des einen wie des anderen Hauses vorzugehen und die Majorität sich dann nie auf diesen Standpunkt gestellt hat, so darf jedoch jetzt als endgültig entschieden angesehen werden, daß die weitere und zugleich nach dem Wortlaute unstreitig natürlichere Interpretation die richtige ist. Den beiden Häusern des Kongresses hat im weitesten Umfange die Möglichkeit gegeben werden sollen, sich und ihre einzelnen Mitglieder gegen jede Ungebühr Seitens ihrer eigenen Mitglieder zu schützen und ihre Würde und ihr Ansehen im Volke zu wahren. Was für Vergehen sie für so entehrend ansehen wollen, daß die Ausstoßung geboten erscheint, ist ganz ihrem Ermessen anheimgestellt[2]); nur an die öffentliche Meinung, die ihr Verdikt in den Wahlen abgibt, kann von ihrem Urtheile appellirt werden. Was für sonstige Strafen von den Häusern über ihre Mitglieder verhängt werden dürfen, ist dagegen eine Frage, die noch nie eine präzise und zweifellose Beantwortnng erfahren hat und wohl auch nicht erfahren kann. Obgleich die Befugniß der Form nach gleichfalls in ganz unbedingter Weise ertheilt ist, hat sie doch unstreitig nicht eine unbeschränkte sein sollen. Die Praxis gibt allen Strafen den Charakter von Ehrenstrafen und das entspricht wohl auch den Intentionen der Verfassung.

Die Strafgewalt des Kongresses ist nicht auf seine eigenen Mitglieder beschränkt, obwohl die Verfassung in dieser Hinsicht keine weitere Bestimmung enthält. Diese Ausdehnung auf Andere beruht darauf, daß beide Häuser in gewissen Fällen richterliche Funktionen ausüben und nach dem common law jedes Gericht eine Strafgewalt hat, um sich gegen Beleidigung, Nichtachtung und Ungehorsam zu schützen. Das Oberbundesgericht hat in Sachen Kilbourn v. Thompson (103 U. St. 168; Otto XIII.), entschieden, daß das Haus einen ungehorsamen (contumacious) Zeugen bestrafen darf den es in Betreff eines Impeachment oder einer Angelegenheit vorgeladen hat, die unter eine der eben abgehandelten Verfassungsbestimmungen fällt[3]). Auf der anderen Seite

---

2. Juli 1862 mußten alle Bundesbeamteten schwören, sich in keinerlei Weise freiwillig an der Rebellion betheiligt zu haben. Dieser „Testeid" ist im Mai 1884 abgeschafft worden.

1) Siehe m. Verfassungsgeschichte III, S. 659, 660.

2) Das Vergehen braucht nicht gesetzlich strafbar zu sein. Siehe den Fall des Senators W. Blount im J. 1797. Story, § 838. Ebenso wenig braucht es während der Session des Kongresses oder am Regierungssitz begangen zu sein.

3) Das gilt natürlich auch ebenso von dem Senat.

aber hat es erklärt, daß die Verfassung keinem der beiden Häuser schlechtweg das Recht verliehen habe, „wegen Nichtachtung" (for contempt) zu strafen. Ob das Recht auch noch in anderen als den aufgezählten Fällen existiren könne, hat es bei dieser Gelegenheit nicht entscheiden wollen, aber den allgemeinen Grundsatz festgestellt, daß es nie bestehen könne, wenn, wie in dem vorliegenden Falle[1]), das Haus mit seinem Verlangen über sein verfassungsmäßiges Jurisdiktionsgebiet hinausgreift[2]).

Ihr Gegengewicht erhält die ausgedehnte Disziplinar- und Strafgewalt der beiden Häuser des Kongresses über ihre resp. Mitglieder in der weitgehenden Immunität, die diesen hinsichtlich aller anderen Tribunale und öffentlichen Gewalten in der folgenden (6.) Sektion gewährt wird. Die betreffenden Sätze derselben lauten: Die Senatoren und Repräsentanten „sollen um keiner Ursache willen — Hochverrath, Felonie und Friedensbruch ausgenommen — während sie der Sitzung ihrer respektiven Häuser anwohnen, verhaftet werden, und sie sollen für keine Rede oder Debatte in einem der beiden Häuser an irgend einem anderen Orte zur Verantwortung gezogen werden." Das Wort Sitzung ist hier nicht als die Sitzung eines Tages, sondern als Session zu verstehen und es schließt die Zeit „eundo et ad propria redeundo" ein[3]). Ebenso darf das Wort Verhaftung nicht im strikten Sinne gedeutet werden; auch Vorladungen als Zeuge und Einstellung als Geschworener unter Strafandrohung sind nicht statthaft. Auch die zweite Klausel ist nach einer Richtung hin nicht dem strikten Wortlaute nach zu interpretiren; die Immunität ist nicht auf die Reden und Debatten beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Abstimmungen, die Berichte und überhaupt jede offizielle Handlung als Mitglied eines der beiden Häuser. In dem oben erwähnten Falle Kilbourn v. Thompson hat das Oberbundesgericht darauf hin die Entschädigungsklage gegen die Mitglieder des Ausschusses, der die Vorladung veranlaßt hatte, zurückgewiesen und den Sergeant-at-Arms allein für haftbar erklärt. Nicht ganz zweifellos ist es dagegen, wie die Klausel nach der anderen Seite hin zu interpretiren ist. Darüber herrscht Uebereinstimmung, daß sich das Privilegium nur auf das bezieht, was strictissime in der Erfüllung der offiziellen Pflichten gesagt oder gethan worden ist. Fraglich dagegen ist es, wie es sich mit der Veröffentlichung der Reden, Berichte u. s. w. verhält. Die offiziellen Veröffentlichungen auf Befehl des resp. Hauses oder auf Grund eines Gesetzes sind jetzt auch in England gegen jede Verantwortlichkeit gedeckt. In den Vereinigten Staaten pflegt aber auch angenommen zu werden, daß es einem Kongreßmitgliede frei stehen müsse, was es im Kongreß gesagt hat, durch den Druck zur Kenntniß seiner Konstituenten zu bringen, ohne sich dadurch einer Klage auf Verleumdung u. s. w. auszusetzen. Es

1) Kilbourn war in's Gefängniß geworfen worden, weil er sich weigerte, seine Geschäftsbücher und Korrespondenzen vorzulegen.

2) So wichtig diese Entscheidung auch ist, vollständige Klarheit bringt sie doch auch nicht in diese Frage, die von großer prinzipieller und praktischer Bedeutung ist. So z. B. läßt sie es zweifelhaft, ob das Repräsentantenhaus 1832 befugt war, S. Houston von dem Sergeant-at-Arms verhaften und vor seine Schranken bringen zu lassen und ihm eine Rüge zu ertheilen, weil er Stanberry von Ohio wegen einer Rede, die dieser im Hause gehalten, auf der Straße durchgeprügelt hatte. Siehe Benton's Abridgment of the Debates of Congress, XI, S. 644—660 und 663 bis 689. In der viel älteren (1821) Entscheidung in Sachen Anderson v. Dunn (Wheaton VI. 204—235) hat das Oberbundesgericht allerdings dem Repräsentantenhause das Recht zuerkannt, einen „Bruch seiner Privilegien" mit Verhaftung, Rüge und Gefangenhaltung — jedoch nicht über den Schluß der Session hinaus — zu bestrafen, und wenn die Durchprügelung und ungerechtfertigte Einkerkerung des Sergeant-at-Arms ein solcher Bruch seiner Privilegien ist, so ist es die Durchprügelung eines Mitgliedes natürlich noch viel mehr. Allein in der neueren Entscheidung scheint das Oberbundesgericht eben nicht mehr ganz auf dem Boden des Raisonnements zu stehen, auf das es sein Urtheil in dem älteren Falle basirt hat.

3) Ausgenommen wegen »treason, felony and breach of the peace«. Diese Klausel wird dahin verstanden, daß alle »indictable offences«, also auch »constructive breaches of the peace« eingeschlossen sind und mithin der Schutz gegen Verhaftung sich nur auf Zivilsachen erstreckt.

liegen jedoch auch ältere richterliche Urtheile im entgegengesetzten Sinne vor und zu definitivem Austrag durch eine Entscheidnng des Oberbundesgerichtes ist die Frage nicht gebracht.

Weitere Privilegien genießen die Kongreßmitglieder nicht, die Verfassung bestimmt aber, daß ein Sitz in der Bundeslegislative nicht ein unbesoldetes Ehrenamt sein soll, sondern die Senatoren wie die Repräsentanten eine Vergütung für ihre Dienste zu erhalten haben, deren Betrag durch Gesetz festzustellen ist und die aus dem Schatzamte der Vereinigten Staaten ausbezahlt werden soll. Nach einem Gesetz vom 3. März 1873 wurde diese Vergütung für jedes Kongreßmitglied und jeden Territorialdelegaten auf Doll. 7500 im Jahr erhöht und außerdem für jede Session des resp. Hauses einmaliger Ersatz der wirklichen Reisekosten auf dem direktesten Wege von dem Wohnsitz nach dem Regierungssitz bewilligt. Die öffentliche Meinung verurtheilte das mit solchem Nachdruck, daß durch ein Gesetz vom 22. Jan. 1874 das Gesetz aufgehoben und das Gesetz vom 28. Juli 1866 wieder in Kraft gesetzt wurde, nachdem die Vergütung Doll. 5000 beträgt und für jede Reise zu und von den regelmäßigen Sessionen eine Entschädigung von 20 Cents per Meile gezahlt wird.

Wie für die den Kongreßmitgliedern gewährten Privilegien und Rechte, so ist auch für die Rechtsbeschränkungen, denen sie unterworfen sind, die Natur des Amtes eines Gesetzgebers maßgebend gewesen. Auf der einen wie auf der anderen Seite ist ihre Sonderstellung durch die Erwägung bedingt, daß im Interesse des Staates ihre Unabhängigkeit so weit sicher gestellt werden müsse, als es eben durch gesetzliche Bestimmungen geschehen könne. Sollen sie in der Erfüllung ihrer Pflichten nach bestem Wissen und Gewissen nicht durch die Besorgniß beeinflußt werden, daß ihnen aus derselben Unannehmlichkeiten, Nachtheile und Gefahren erwachsen könnten, so sollen sie auch nicht der Versuchung ausgesetzt sein, durch Aussicht auf persönliche Vortheile vom rechten Wege abgelenkt zu werden. Art. I, Sekt. 6, § 2 verbietet Senatoren und Repräsentanten während der Zeit, für die sie gewählt worden sind, mit irgend einem bürgerlichen Bundesamte zu betrauen, das in dieser Zeit geschaffen, oder dessen Emolumente während derselben vergrößert worden sind. Ferner wird bestimmt, daß kein Beamteter der Vereinigten Staaten Mitglied eines der beiden Häuser des Kongresses sein soll, so lange er das Amt bekleidet. Ein Kongreßmitglied verwirkt also durch die Annahme eines Bundesamtes sein Mandat und wenn die Wiederwahl auch nicht ausgeschlossen ist, so kann doch das Mandat nur wieder angenommen werden, wenn zuvor das Amt wieder niedergelegt worden ist. — Da die Mitglieder des Kongreß ein Bundesamt im weiteren Sinne des Wortes bekleiden, fallen auch sie unter die Bestimmung in Art. I, Sekt. 9, § 8, nach der kein Bundesbeamteter ohne Erlaubniß des Kongresses von einem Könige, Fürsten oder fremden Staaten eine Gunstbezeugung irgend welcher Art (Geschenk, Emolument, Amt oder Titel) annehmen darf.

§ 29. **Der Präsident.** Der Präsident nimmt hinsichtlich seiner persönlichen Rechte keine Sonderstellung ein. Die Verfassung (Art. II, Sekt. 1, § 6) spricht ihm nur einen Gehalt mit der Bestimmung zu, daß derselbe während seines Amtstermines weder erhöht noch verringert werden darf, und verbietet ihm, irgend einen anderen Vermögensvortheil von den Vereinigten Staaten oder einem Einzelstaate zu empfangen. Der ursprünglich auf Doll. 25 000 im Jahr festgesetzte Gehalt ist durch ein Gesetz vom 3. März 1873 verdoppelt worden.

§ 30. **Die Richter.** Die Richter haben gleichfalls zu bestimmten Zeiten einen Gehalt zu beziehen, der nicht verringert werden darf, so lange sie im Amte sind[1])

1) Das Gehalt des Oberbundesrichters beträgt Doll. 10 500, das der Beirichter des Ober-

(Art. III, Sekt. 1). Irgend welche persönliche Vorrechte sind ihnen nicht von der Verfassung gewährt und ebenso wenig sind sie besonderen Rechtsbeschränkungen unterworfen.

Die Thätigkeit der Regierungsfaktoren.

Um Wiederholungen zu vermeiden, die bei der Besprechung der Befugnisse der Regierungsfaktoren unvermeidlich wären, soll in diesem Abschnitt die Thätigkeit derselben vornehmlich nur nach ihrer formalen Seite hin behandelt werden. Von den Gerichten wird daher in ihm gar nicht die Rede sein, da hinsichtlich ihrer die Verfassung keinerlei Bestimmungen in dieser Beziehung enthält und eine Beschreibung des ganzen Gerichtsverfahrens selbstverständlich ausgeschlossen ist. Und auch was die Exekutive anlangt, kann und braucht nur berührt zu werden, was irgendwelche Besonderheiten darbietet.

§ 31. **Die allgemeine gesetzgeberische Thätigkeit des Kongresses.** Die Befugniß der beiden Häuser des Kongresses, ihre Geschäftsordnung festzusetzen, ist keine uneingeschränkte. Die Verfassung enthält bezüglich derselben mehrere Bestimmungen, von denen einige bereits in anderem Zusammenhange erwähnt worden sind. Es erübrigt hier noch nachzutragen, daß jedes Haus ein Journal über seine Verhandlungen zu führen hat, in das die Ja und Nein bei jeder Abstimmung einzutragen sind, wenn es von einem Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt wird. Das Journal muß ferner von Zeit zu Zeit veröffentlicht werden, aber es ist dem Ermessen der Häuser überlassen, diejenigen Theile desselben von der Veröffentlichung auszuschließen, deren Geheimhaltung sie für geboten erachten (Art. I, Sekt. 5, § 3). Daraus folgert direkt, daß es nicht etwa ein Uebersehen ist, wenn die Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung darüber enthält, ob die Verhandlungen des Kongresses öffentlich oder geheim geführt werden sollen. Offenbar soll die Oeffentlichkeit die Regel sein, aber dabei hat es ganz dem Urtheile des Hauses anheimgegeben bleiben sollen, in welchen Fällen und aus welchen Gründen eine Ausnahme zu machen sei. Dem entspricht denn auch die thatsächliche Uebung. Bis zum 20. Februar 1794 tagte der Senat allerdings stets bei geschlossenen Thüren, aber seitdem bilden die einzige ständige Ausnahme seine Exekutivsitzungen, in denen er nicht seinen legislatorischen Aufgaben obliegt, sondern als Beirath und Kontrolgewalt der Exekutive handelt. Auch hinsichtlich der Vorgänge in den Exekutivsitzungen wird aber öfters die Verpflichtung der Geheimhaltung nachträglich aufgehoben. Die legislatorische Thätigkeit, so weit das Plenum der beiden Häuser in Frage steht, spielt sich vollständig coram publico ab. In den Zeiten, da die Sklavenfrage häufig die Leidenschaften auf den Siedepunkt brachte, schritt man wohl nicht

bundesgerichts Doll. 10 000, das der Circuit Richter Doll. 6000, das der Distriktsrichter Doll. 3500—4500, das der Richter des Court of Claims Doll. 4500. Es ist öfters die Ansicht ausgesprochen worden, daß diese Gehalte zu niedrig bemessen seien, weil namhafte Advokaten viel mehr verdienen können und man mithin Gefahr laufe, daß die nach Wissen und Charakter tüchtigsten Juristen sich nicht mehr zur Annahme von Richterstellen bewegen lassen würden. Es ist allerdings schon vorgekommen, daß die außerordentlichen Summen, welche die großen Korporationen (Eisenbahnen) ihren Sachwaltern zahlen, eine größere Anziehungskraft ausgeübt haben als die Ehren eines Richteramtes, aber diese werden doch noch immer so hoch geschätzt, daß die Gewinnung passender Männer bis jetzt noch keine Schwierigkeiten gemacht hat. Dagegen muß zugegeben werden, daß im Allgemeinen die Gehalte der Beamten in den Vereinigten Staaten — und zwar namentlich der höheren Beamten — zu niedrig sind. Die Erhöhung derselben könnte aber üble Folgen haben, so lange das Prinzip der „Rotation im Amt" nicht aufgegeben ist. Nur so weit diesem Unwesen ein Ende gemacht wird, darf man erwarten, daß die tüchtigsten Kräfte sich gern dem Staatsdienste widmen werden. Dann werden sie auch durch das niedrige Gehalt nicht mehr davon abgehalten werden, namentlich wenn auch die Pensionsberechtigung eingeführt würde, was dann nicht nur unbedenklich geschehen könnte, sondern sich von jedem Gesichtspunkte aus empfehlen würde.

selten zur „Räumung der Gallerien", aber dieselbe bezweckte immer nur den eigenen Schutz gegen ungebührliche Demonstrationen der Zuschauer und war nie als Ausschluß der Oeffentlichkeit aufzufassen.

§ 32. **Der Gesetzgebungsprozeß.** Die gesetzgeberische Initiative steht — mit einer einzigen Ausnahme zu Ungunsten des Senates, deren später gedacht werden wird — in ganz gleicher Weise den beiden Häusern des Kongresses zu. Ueber die Formen, die bei der Ausübung derselben zu beobachten sind, enthält die Verfassung keine Vorschriften. Ihre Festsetzung ist vollständig Sache der Geschäftsordnungen. Nach diesen liegt die Vorbereitung der Gesetzesentwürfe vornehmlich den ständigen Ausschüssen ob, die im Repräsentantenhause von dem Sprecher ernannt und im Senat mit Stimmenmehrheit erwählt werden[1]). Es können jedoch auch Ausschüsse ad hoc eingesetzt werden

1) Im 48. Kongreß (1883—85) hatte der Senat 29 und das Haus 47 ständige Ausschüsse. Zur Einbringung einer Gesetzesvorlage bedürfen die Ausschüsse der Erlaubniß des betr. Hauses, aber dieselbe wird gemeiniglich schon bei Einsetzung des Ausschusses oder durch eine ständige Bestimmung der Geschäftsordnung (rules) ertheilt. Ebenso muß das Haus gefragt werden, ob es den Bericht des Hauses entgegennehmen will, in der Regel wird jedoch die Frage thatsächlich nicht gestellt, sondern eine zustimmende Antwort angenommen, wenn keine Einsprache erhoben wird. Ueberhaupt sind viele von den im englischen Parlament üblichen Formalitäten beseitigt worden. Minoritätsberichte werden thatsächlich zugelassen, obwohl eigentlich nach dem parlamentarischen Recht nur der Ausschuß als solcher Bericht zu erstatten hat und mithin streng genommen nur ein Bericht, eben der Majoritätsbericht, möglich ist. Eigenthümlich ist, daß die Ausschüsse an ihre Abstimmungen gebunden sind und sie nicht in Wiedererwägung ziehen dürfen (Cushing, Law and Practice of Legislative Assemblies, § 1915). Die Ausschüsse bedürfen einer besonderen Ermächtigung, »to send for persons, papers, and records«, aber die Vernehmung freiwilliger Zeugen kann ohne eine solche erfolgen. In Ausnahmsfällen werden die Ausschüsse ermächtigt, resp. verpflichtet, ihre Arbeiten nach Schluß der Session fortzusetzen. Im Repräsentantenhause werden am Dienstag, Mittwoch und Donnerstag in den „Morgenstunden", d. h. nach der Verlesung des „Journals", die ständigen Ausschüsse in einer bestimmten Reihenfolge von dem Sprecher aufgerufen, um ihre Berichte zu erstatten und Anträge zu stellen. Dem Berichterstatter pflegt eine Stunde zugebilligt zu werden. In der Regel versteht er sich jedoch dazu, auf einen größeren oder kleineren Theil dieser kurzen Zeit zu Gunsten der Debatte zu verzichten, der Sprecher aber ertheilt nur Denjenigen das Wort, die sich vorher mit dem Berichterstatter privatim darüber verständigt haben und auch diesen wird die begehrte Vergünstigung nur gegen das Versprechen zugestanden, ihre Bemerkungen auf so und so viele Minuten zu beschränken. Unmittelbar vor dem Ablauf der Stunde verlangt der Berichterstatter die Vorfrage, d. h. beantragt den Schluß der Debatte und diesem Verlangen wird meist Folge gegeben, weil Allen daran liegt, daß im raschesten Tempo gearbeitet werde, denn jeder interessirt sich besonders für irgend welche andere Bills und die Gesammtzahl der Bills ist stets so ungeheuer, das immer nur ein kleiner Bruchtheil von ihnen erledigt werden kann; die große Majorität wird durch Ueberweisung an irgend einen Ausschuß für immer begraben, denn die Ausschüsse haben entweder nicht den Willen oder auch nicht die Möglichkeit, je über sie Bericht zu erstatten. Ist die Vorfrage beschlossen, so können keine Amendements mehr eingebracht werden und dem Berichterstatter steht eine weitere Stunde zur Erörterung der Maßnahme zur Verfügung, ehe die Schlußabstimmung stattfindet. Eine Unmasse von Gesetzen werden also im Hause in Zeit von zwei Stunden erledigt. Ist ein Ausschuß vom Sprecher aufgerufen, so stehen ihm stets nur die Morgenstunden von zwei aufeinander folgenden Tagen zu. Sind aber die Morgenstunden des zweiten Tages abgelaufen, ohne daß über die zur Verhandlung stehende Bill ein Beschluß gefaßt worden ist, so bildet sie ein „unbeendigtes Geschäft" und steht als solches an der Spitze der Tagesordnung für die Morgenstunden, bis sie erledigt worden ist. Die vier Ausschüsse für Druck, Wahlen, Mittel und Wege und Appropriationen nehmen eine privilegirte Stellung ein. Die übrigen ständigen Ausschüsse müssen sich mit der Zeit begnügen, die ihnen von diesen gelassen wird, und Senator Hoar berechnet, daß auf sie im Durchschnitt nur je zwei Stunden in der Session entfallen. Diese Thatsache ist um so bedeutsamer, als die meisten Gesetzentwürfe nur in den Ausschüssen wirklich diskutirt werden, die Ausschüsse aber berechtigt sind, bei geschlossenen Thüren zu tagen. Irgend einen Vorgang in den Ausschußverhandlungen im Hause zur Sprache zu bringen, wenn es nicht auf Grundlage des offiziellen Berichtes geschieht, gilt für eine „Verletzung der Privilegien". Es ist übrigens ganz gewöhnlich, daß die Ausschüsse Experten hören, allein da die Experten meist die speziell Interessirten sind, so sind die einzelnen Gesetze zum großen Theil auf ex parte Zeugnissen basirt, während es der gesammten Gesetzgebung in hohem Grade an Einheitlichkeit fehlt. Nur hinsichtlich der Appropriationsbill hat das Repräsentantenhaus noch den Charakter eines berathenden Körpers beibehalten, da sie im „Ausschuß des Ganzen" diskutirt werden müssen, in dem die Vorfrage nicht gestellt werden darf und das Recht, Amendements zu beantragen,

und jedes einzelne Mitglied kann nach eingeholter Genehmigung des betr. Hauses eine Bill einbringen[1]). Welche Behandlung eine von dem Hause „entgegengenommene" Bill dann weiter erfährt — wann sie zur Verhandlung gestellt wird, ob ein Ausschuß sie zur Begutachtung erhält, ob sie in dem sog. Ausschusse des Ganzen[2]) einer Vorberathung unterworfen wird, u. s. w. — regelt sich entweder nach den ständigen Bestimmungen der Geschäftsordnung, oder wird durch besondere Beschlüsse bestimmt. Ist die Bill angenommen[3]), so wird sie mit einer Botschaft dem anderen Hause übersandt. Ob dieses in Berathung über sie treten und sich über sie schlüssig machen will, steht ganz in seinem Belieben. Nimmt es sie unverändert an, so geht sie zur Bestätigung an den Präsidenten. Wird sie dagegen mit Veränderungen angenommen, so geht sie an das erste Haus zurück, das wenn es sich überhaupt wieder über sie schlüssig macht, entweder den Amendements beistimmt, oder bei seinen Beschlüssen beharrt, oder endlich seinerseits neue Veränderungen vornimmt. So kann die Bill von einem Hause zum anderen gehen, so lange sie an der Hoffnung auf eine Verständigung festhalten. Läßt sich eine solche nicht direkt erzielen und erscheint sie doch erreichbar, so schlägt das eine Haus wohl die Einsetzung eines Konferenzausschusses vor. Wird dieser Vorschlag von dem anderen Hause angenommen und einigt sich der Konferenzausschuß, so erhalten seine Vorschläge in der Regel die Zustimmung beider Häuser, obwohl eine Verpflichtung dazu natürlich nicht besteht. Verständigt sich der Konferenzausschuß nicht, so kann entweder der gewöhnliche Prozeß dort wieder aufgenommen werden, wo er abgebrochen wurde, oder es kann auch ein zweiter und ein dritter Konferenzausschuß eingesetzt werden, bis das eine Haus in der einen oder anderen Weise die Erklärung abgiebt, das es die Verhandlungen nicht fortsetzen will.

§ 33. Die Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung. Eine Bill, die von beiden Häusern des Kongresses angenommen worden ist, wird in der Regel durch die

---

nicht nur formell, sondern auch thatsächlich unbeschränkt ist. Siehe G. F. Hoar, »The Conduct of Business in Congress« in der North American Review vom Februar 1879, 113 ff.

1) Eine ständige Gelegenheit dazu ist im Repräsentantenhause in den Morgenstunden der Montage geboten, denn dann werden die Staaten und Territorien in einer bestimmten Reihenfolge zu dem Behuf aufgerufen. — Zu bemerken ist noch, daß an den Montagen nach den Morgenstunden und in den letzten zehn Tagen der Session die „Suspendirung der Regeln" beantragt werden darf, um eine beliebige Bill vorzunehmen und sich über sie schlüssig zu machen. Zur Annahme des Antrages bedarf es einer Zwei-Drittel-Majorität; debattirt werden darf nicht und auch die Beantragung von Amendements ist nicht gestattet. Eine Bill kann mithin, so weit es vom Repräsentantenhause abhängt, ohne jede Diskussion und ohne die Möglichkeit irgendwelcher Aenderungen durch eine einzige Abstimmung Gesetz werden und es werden thatsächlich in jeder Session eine große Anzahl von Bills in dieser Weise angenommen.

2) Der Ausschuß des Ganzen (Committee of the Whole) ist thatsächlich das Haus, resp. der Senat (hier Quasi-Committee of the Whole genannt) und für die Beschlußfähigkeit gelten dieselben Bestimmungen wie für das Haus. Das Committee of the Whole ist mithin in Wahrheit nicht ein Ausschuß, sondern das nach einer besonderen und zwar einfacheren und freieren Geschäftsordnung verhandelnde Haus. Seine Thätigkeit entspricht der Thätigkeit der Ausschüsse insofern, als sie nur eine vorbereitende ist. Dem Hause gegenüber sind seine Beschlüsse immer nur Vorschläge ohne irgend welche Verbindlichkeit. Der bedeutsamste Vortheil der Einrichtung ist größere Freiheit und Gründlichkeit der Verhandlungen, da jedes Mitglied beliebig oft sprechen kann. Gewisse Beschlüsse müssen im Ausschuß des Ganzen vorberathen werden. In den Sitzungen als Committee of the whole House on the state of the Union kann jeder Redner jede beliebige Frage behandeln. Den Vorsitz im Ausschuß des Ganzen führt nicht der Sprecher, sondern irgend ein vom Hause für die jedesmalige Sitzung bestimmtes Mitglied. — Im Repräsentantenhause darf eine Rede nicht über eine Stunde dauern (seit 1841); mit Ablauf der letzten Minute entzieht der Hammer des Sprechers dem Redner mitten im Satz das Wort. Durch die sog. Vorfrage (previous question) kann die Debatte nicht nur jeden Augenblick geschlossen, sondern überhaupt ganz verhindert werden. Eine Diskussion darüber, ob die Vorfrage gestellt werden soll, ist nicht statthaft.

3) Daß zur Annahme die einfache Majorität der abstimmenden Mitglieder genügt, ist nicht in der Verfassung ausdrücklich bestimmt, sondern es wird als selbstverständlich angesehen und folgert auch aus der später zu erwähnenden Ausnahmsbestimmung.

Bestätigung des Präsidenten zum Gesetz. Dieses Bestätigungsrecht des Präsidenten darf jedoch nicht als ein Antheil an der gesetzgebenden Gewalt aufgefaßt werden, denn die Verfassung sagt ausdrücklich „alle" in ihr gewährten gesetzgeberischen Befugnisse sollen in dem Kongreß ruhen. Die Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung ist nur als eine Kontrole gedacht. Der Kongreß allein ist der Urheber der Gesetze, aber wenn der Präsident Einwendungen gegen seine legislatorischen Entschließungen zu erheben hat, so ist er verpflichtet, sie einer Wiedererwägung zu unterziehen und um sie zum Gesetze zu machen, müssen sie in beiden Häusern von einer Zwei-Drittel-Majorität[1]) nochmals gefaßt werden. Es ist daher unfraglich ein abusus, daß die Zustimmungsverweigerung nicht nur im gewöhnlichen Sprachgebrauch, sondern auch in der offiziellen Terminologie seit jeher Veto genannt worden ist. Das Wort findet sich in der Verfassung nicht, es ist wesentlich anders gearteten Verhältnissen entlehnt und steht in begrifflichem Widerspruch zu der verfassungsrechtlichen Natur der Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung. Der Präsident hat dem Kongreß nichts zu untersagen und verbieten, sondern nur zu konstatiren, daß und warum er nicht mit ihm übereinstimmt und dann ist die Ausübung der legislatorischen Befugniß des Kongresses für den konkreten Fall von der Verfassung an erschwerende Bedingungen geknüpft[2]). — Der Präsident hat seine Einwendungen schriftlich zu entwickeln und die Bill mit denselben an das Haus zurückzuschicken, von dem sie ausgegangen ist. Die neue Abstimmung muß eine namentliche sein und in das Journal ist einzutragen, wie jedes Mitglied gestimmt hat. Das gleiche gilt auch für das andere Haus, dem die Bill mit den Einwendungen des Präsidenten zuzustellen ist, wenn das erste Haus sie mit einer Zwei-Drittel-Majorität wieder angenommen hat. Wenn der Präsident eine Bill nicht binnen zehn Tagen (die Sonntage ungerechnet) nachdem sie ihm zugegangen ist, entweder bestätigt oder mit seinen Einwendungen zurückschickt, wird sie ohne seine Zustimmung Gesetz, es sei denn, daß die Vertagung des Kongresses vor Ablauf dieser Frist eingetreten ist (Art. I, Sekt. 7, § 2). Eine Bill kann also Gesetz werden, obwohl der Präsident sich jeder Meinungsäußerung über sie enthalten hat, und sie kann auch nicht Gesetz werden, weil eine solche nicht erfolgt ist. — Jede andere Willens- oder Meinungsäußerung (order, resolution, or vote), zu der das Zusammenwirken der beiden Häuser erforderlich ist, muß gleichfalls dem Präsidenten unterbreitet werden und unterliegt denselben Bestimmungen wie die Bills. Die einzige Ausnahme bilden die Beschlüsse über die Vertagung. (Art. I, Sekt. 7, § 3.)

---

1) Der Ausdruck erlaubt verschiedene Deutungen, da er nicht näher präzisirt ist. Der Kongreß hat die Ansicht adoptirt, daß nicht eine Zwei-Drittel-Majorität sämmtlicher, sondern nur der abstimmenden Mitglieder gemeint sei. Da nun eine einfache Majorität zur Beschlußfähigkeit hinreicht, kann unter Umständen eine Bill über die Einwendungen des Präsidenten hinaus durch eine Minorität beider Häuser zum Gesetz gemacht werden.

2) Andererseits ist es vollständig in das Ermessen des Präsidenten gestellt, was für Gründe er als zureichend erachten will, um von dieser Befugniß Gebrauch zu machen. Sie hat zu manchem heftigen Zusammenstoß zwischen der Exekutive und Legislative geführt und in diesen Kämpfen ist mit Aufwand von viel Scharfsinn versucht worden, die Freiheit des Präsidenten durch allerlei Doktrinen zu verschränken, denen sich zum Theil großes politisches Gewicht nicht absprechen läßt, aber die feste verfassungsrechtliche Basis immer vollständig fehlte. In den vierziger Jahren agitirten die Whigs sogar für die vollständige Aufhebung der „Veto"-Gewalt, aber nur zu ihrem eigenen Schaden. In neuester Zeit hat eine Agitation nach entgegengesetzter Richtung eingesetzt. Während der Präsident jetzt immer nur der ganzen Bill seine Zustimmung versagen kann, auch wenn er nur an dem einen oder anderen Punkt Anstoß nimmt, will man ihm hinsichtlich der Appropriationsbills das Recht geben, einzelne Verwilligungen zur weiteren verfassungsmäßigen Behandlung zurückzuverweisen und dem anderen durch die Ertheilung seiner Einwilligung Gesetzeskraft zu geben. Daß diese durchgreifende Reform früher oder später durchgesetzt werden wird, erscheint kaum zweifelhaft, aber es wird sicher einen harten und vermuthlich auch noch einen ziemlich langen Kampf kosten.

§ 34. **Der Präsident.** Der direkte verfassungsmäßige Einfluß des Präsidenten auf die Gesetzgebung ist nicht auf die im letzten Abschnitt behandelte kontrolirende Mitwirkung bei derselben beschränkt. Die Verfassung gebietet ihm, von Zeit zu Zeit dem Kongreß Bericht zu erstatten über den Stand der Union und macht es ihm dabei ausdrücklich zur Pflicht, Maßnahmen in Vorschlag zu bringen, die er für nothwendig und nützlich erachtet (Art. II, Sekt. 3). Wie in der Gesetzgebung so auch hinsichtlich der gesetzgeberischen Initiative ist der Kongreß also einer gewissen Kontrole durch den Präsidenten unterworfen, nur trägt dieselbe naturgemäß nicht einen negativen, sondern einen positiven Charakter. Darf er auch selbst keine Gesetzesvorlagen machen, so kann er doch einen Druck auf den Kongreß ausüben, sich keine Unterlassungssünden zu Schulden kommen zu lassen, denn unter seiner Adresse lenkt er auch die Aufmerksamkeit des Volkes auf die Dinge, die den Erlaß von Gesetzen heischen oder wenigstens wünschenswerth erscheinen lassen. — Die Berichterstattung geschieht in der Form der sog. Botschaften. Die Jahresbotschaften gehen dem Kongreß beim Beginn der jährlichen Session zu, behandeln alle inneren und äußeren Verhältnisse von Belang ziemlich eingehend und sind daher stets ungleich umfangreichere Aktenstücke als die in den europäischen Monarchien üblichen Thronreden. Den Botschaften beigegeben sind umfangreiche Berichte der Sekretäre über ihre resp. Departements. Die Botschaften mit ihren Beilagen werden die Executive Documents genannt und unter diesem Titel in der politischen und wissenschaftlichen Literatur zitirt. Die Bezeichnung umfaßt auch die „besonderen" (special) Botschaften, die, wie ihr Name schon besagt, einen besonderen Anlaß haben und eine spezielle Angelegenheit betreffen. — Die Verpflichtung, dem Kongreß Bericht zu erstatten über den Stand der Union, schließt natürlich nicht die Berechtigung aus, sich auch in anderer Weise öffentlich vernehmen zu lassen und sich dabei an das ganze Volk zu wenden. Das geschieht denn auch, aber nur selten und einem unverbrüchlich gewordenen Usus gemäß nur in zwei bestimmten Formen. Der bereits erwähnte Eid, den der Präsident bei Uebernahme seines Amtes zu leisten hat, wird öffentlich auf der großen Freitreppe des Kapitols zu Washington geschworen und dabei verliest der Präsident seine sog. Inauguraladresse, in der er dem Volk das Programm seiner Administration entwickelt [1]). — Der Eintritt gewisser Thatsachen, wie die Aufnahme neuer Staaten in die Union, wird auf Grund gesetzlicher Vorschriften in der Form von Proklamationen zur Kenntniß des Volkes gebracht. Der Präsident erläßt jedoch auch aus eigener Initiative Proklamationen und in diesen tritt sein Charakter als Träger der Exekutivgewalt viel reiner und schärfer zu Tage als in den Botschaften und der Inauguraladresse. Viele Präsidenten haben nie Gelegenheit gehabt, in dieser feierlichsten und gewichtigsten Weise zum Volke zu reden, eben weil der Anlaß sowohl ein hochbedeutsamer sein als auch einen ganz besonderen Charakter tragen muß, um die Anwendung dieses Mittels gerechtfertigt oder gar nothwendig erscheinen zu lassen [2]).

Die Befugnisse des Kongresses.

§ 35. **Allgemeine Grundsätze.** Um ein richtiges Verständniß von den Befugnissen nicht nur des Kongresses, sondern auch der anderen Regierungsfaktoren zu gewinnen,

1) Washington erließ bei seinem Rücktritt in das Privatleben eine Abschiedsadresse an das Volk, die bis auf den heutigen Tag von dem amerikanischen Volk zu den größten und verehrungswürdigsten Aktenstücken seiner Geschichte gerechnet wird. Jackson ist der einzige Präsident, der diesem Beispiele gefolgt ist und seine politischen Gegner hielten sich bitter darüber auf, daß er sich so mit dem „Vater des Vaterlandes" auf eine Linie zu stellen gewagt.

2) Weitaus die bedeutsamsten Proklamationen, welche die Geschichte der Vereinigten Staaten zu verzeichnen hat, sind die Emanzipations-Proklamationen Lincoln's vom 22. September 1862 und 1. Januar 1863.

muß man sich bei der Betrachtung der Einzelheiten stets die nachstehenden allgemeinen Prinzipien und Fundamentalsätze des Verfassungsrechtes gegenwärtig halten.

Die Verfassung definirt nicht die Befugnisse der Regierungsfaktoren, sondern sie zählt sie nur auf[1]). Da sie aber bei der Ausübung selbstrebend auf Schritt und Tritt definirt werden müssen, hat dieses von den Regierungsfaktoren selbst für ihre resp. Kompetenzgebiete zu geschehen, wobei die Gerichte und in letzter Instanz das Oberbundesgericht unter den früher angegebenen Voraussetzungen und Beschränkungen kontrolirend und rektifizirend einzugreifen haben. Um sie richtig zu definiren, darf aber nie aus dem Auge verloren werden, daß alle Befugnisse einem einheitlichen Gedanken entspringen und auf ein einheitliches Ziel gerichtet sind und darum auch immer in ihrem Zusammenhange erfaßt werden müssen[2]). Aus diesen Sätzen folgert nicht nur, daß es außer den ausdrücklich ertheilten auch noch andere Befugnisse gibt, die in jenen enthalten sind und aus ihnen resultiren (implied and resulting powers), sondern auch die zweite Art von Befugnissen sich in ihrem Wesen nicht von der ersten unterscheidet Müßte der Satz, daß die Befugnisse der Regierungsfaktoren aufgezählt sind, dahin verstanden werden, daß die ausdrücklich ertheilten Befugnisse buchstäblich zu interpretiren sind und es mithin nicht namhaft gemachte auch nicht geben kann, so wäre der Bundesregierung die Existenzmöglichkeit genommen[3]).

Wenn sich zwei Interpretationsweisen der Verfassung gegenüberstehen, von denen die eine die Erfüllung ihres Existenzzweckes sicher stellt, während die Andere auf eine Negirung desselben hinausläuft, kann es aber nicht zweifelhaft sein, welche die richtige ist.

§ 36. **Steuer-, Finanz- und Staatsschuldenwesen.** Der Finanznoth, die unter den Konföderations-Artikeln je länger je mehr der Republik verhängnißvoll zu werden drohte, war in erster Linie die Neugestaltung der Union zu danken und die Verfassung trägt daher natürlich in ausgiebigem Maße Sorge dafür, daß es der Bundesregierung nicht an den zur Erfüllung der Bundeszwecke erforderlichen materiellen Mitteln gebrechen kann. Der Kongreß ist befugt: „Steuern, Abgaben, Zölle und Gefälle aufzuerlegen und zu erheben, um die Schulden der Vereinigten Staaten zu bezahlen und für die Vertheidigung und allgemeine Wohlfahrt derselben zu sorgen." (Art. I, Sekt. 8, § 1.) Der Kongreß darf also zu Auflagen jeder Art greifen und da sie durch Organe der Bundesregierung ohne Vermittelung der Staaten direkt von dem Einzelnen erhoben werden[4]), kann er stets den Bedürfnissen des Staates in vollem Umfange genügen, denn die Höhe jeder Auflage, die der Kongreß überhaupt machen darf, ist ganz in seine Diskretion gestellt; politische und wirthschaftliche Erwägungen und Billigkeitsgründe setzen ihm in dieser Hinsicht gewisse Schranken, aber seine verfassungsrechtliche Kompetenz ist unbegrenzt[5]). Allein das Besteuerungsrecht des Kongresses ist doch nicht etwa ein unbeschränktes. Zunächst sind ihm nach verschiedenen Richtungen hin durch einige ausdrückliche Bestimmungen der Verfassung feste Grenzen gezogen. „Alle Abgaben, Zölle und Gefälle sollen im ganzen Gebiete der Vereinigten Staaten (throughout the United

---

1) Gibbons v. Ogden, Wheaton IX, 1.
2) The Legal Tender Cases, Wallace, XII, 532.
3) ib. 546.
4) Die Union ist in Steuerdistrikte (Collection Districts) eingetheilt, deren Zahl und Abgrenzung der Präsident bestimmt. Jedem Distrikt steht ein Kollector vor, dem eine Anzahl von Assistenten (Deputy Collectors) beigegeben sind. Nach einer am 5. Sept. 1883 vorgenommenen starken Reduktion betrug die Zahl der Steuerdistrikte 84. — Die Chefs der Zollerhebungsstellen heißen Custom House Collectors.
5) Mc Culloch v. The State of Maryland, Wheaton IV, 316, 428. Siehe auch Veazie Bank v. Fenno, Wallace VIII, 548.

States) [1]) einheitliche sein." Ferner müssen direkte Steuern im Verhältniß zur Einwohnerzahl der Staaten umgelegt werden (Art. I, Sekt. 2, § 3) und zwar ist dabei der Zensus zu Grunde zu legen (Art I, Sekt. 9 § 4) [2]). Und endlich „soll keine Steuer oder Abgabe auf Artikel gelegt werden, die aus einem Staate ausgeführt werden" [3]).

Weitere Beschränkungen des Besteuerungsrechtes ergeben sich daraus, daß der Kongreß es nur zur Erfüllung der genannten Zwecke ausüben darf. Der Ausdruck „allgemeine Wohlfahrt" ist freilich so umfassend und vag, daß der Diskretion des Kongresses doch der weiteste Spielraum gelassen ist. Wie sehr er sich aber auch strecken läßt, so viel ergibt sich doch unzweifelhaft aus der Namhaftmachung der drei allgemeinen Zwecke, daß für gewisse Zwecke keine Bundessteuern sollen erhoben werden dürfen und einige Gebiete lassen sich auch mehr oder minder scharf abstecken, die unfraglich haben ausgeschlossen werden sollen. So ist vor allen Dingen alles das als ausgeschieden anzusehen, was der ausschließlichen Kompetenz der Staaten untersteht [4]). Ebenso ist jede Auflage, die eingestandener Maßen für einen privaten Zweck gemacht wird, verfassungswidrig [5]). Allein die Steuergesetze des Kongresses geben nie einen bestimmten Zweck an, für den die Erträgnisse verwendet werden sollen und die Gerichte sind daher nicht in der Lage, gegen die Erhebung einer Steuer darauf hin zu schützen, daß die Absicht einer verfassungswidrigen Verwendung behauptet wird. Die Verfassungsmäßigkeit von Bundessteuern und die Verfassungsmäßigkeit der Verwendung von Bundesgeldern sind ganz verschiedene Fragen, die scharf auseinandergehalten werden müssen. Hinsichtlich der letzteren dürfen die Gerichte aber offenbar nur in ganz zweifellosen Fällen gegen die vom Kongreß in Anspruch genommene Kompetenz entscheiden, denn nach der Natur der Sache hat die gesetzgebende und nicht die richterliche Gewalt darüber zu befinden, was die „allgemeine Wohlfahrt" erfordert und was ihr frommt. In dem Kongreß dagegen bietet gerade die Weite und Vagheit des Ausdruckes die Möglichkeit, bei jeder Gelegenheit die Verfassungsfrage aufzuwerfen, aber die Entscheidung wird dann fast immer nicht nach rechtlichen, sondern nach politischen Gesichtspunkten gefällt werden, wie sehr auch in der Argumentation formell die rechtlichen Deduktionen in den Vordergrund gedrängt werden mögen. Die Gesetzgebungsgeschichte der Union — namentlich bis zum Ausbruche des Bürgerkrieges — bildet eine fortlaufende Kette von Illustrationen zu diesem Satz. Besonders sind es Schutzzölle und die sog. inneren Verbesserungen, d. h. Straßenbauten,

---

1) In Sachen Loughborough v. Blake, Wheaton, V., 317, hat das Oberbundesgericht entschieden, daß nicht nur die Staaten gemeint sind, sondern das ganze Gebiet der Ver. Staaten, die Bestimmung sich also auch auf den Distrikt von Columbia und die Territorien erstreckt.

2) Hier heißt es: „Kopfsteuer oder andere direkte Steuer". In einer neueren Entscheidung (Springer v. United States, 102, U. St. 586; Otto XII) hat das Oberbundesgericht die schon früher vorherrschende Ansicht bestätigt, daß *nur* Kopfsteuern und Steuern auf Grundeigenthum direkte Steuern im Sinne der Verfassung sind; Einkommensteuern fallen also nicht unter die beiden angeführten Verfassungsbestimmungen.

3) Die Ansicht Schlief's (S. 233, 234), daß hier nur der Export aus einem Staat in einen anderen Staat der Union gemeint sein kann und der Kongreß den Export nach dem Auslande besteuern darf, hat in den Ver. Staaten nie einen Vertreter gefunden, und auch nicht finden können. Die Verhandlungen der Philadelphia Konvention über diesen Artikel waren ein Kampf zwischen den nördlichen und südlichen Staaten. Letztere wehrten sich mit aller Macht dagegen, daß ihre durch Sklavenarbeit erzeugten Stapelprodukte, die ja ganz vorwiegend nach Europa verschickt wurden, einer Exportsteuer sollten unterworfen werden dürfen. (Siehe Elliot's Debates, V, 302, 357, 391, 432, 454, 538, 539). Daß die Befürchtung, den Kongreß aus fiskalischen Gründen zu diesem Mittel greifen zu sehen, sich wenigstens in Zeiten der Noth leicht hätte verwirklichen können, lehrt die Geschichte der Konföderirten Staaten, die den Export der Baumwolle mit einer schweren Steuer belegten.

4) Gibbons v. Ogden, Wheaton IX, 199.

5) Siehe eine Anzahl Beispiele und die betreffenden richterlichen Entscheidungen bei Cooley, Principles, 58.

Flußkorrekturen u. dergl. m., gewesen, die für verfassungswidrig erklärt worden sind. In der Theorie ist der Streit bis auf den heutigen Tag noch nicht vollständig ausgetragen, aber die thatsächliche Entwickelung hat einen solchen Gang genommen, daß hinsichtlich jener der Kampf ausschließlich auf wirthschaftspolitischem Boden fortgeführt wird und auch bei diesen vornehmlich die für den konkreten Fall in Betracht kommenden wirthschaftlichen und politischen Erwägungen maßgebend zu sein pflegen, es sei denn, daß dem in Rede stehenden Interesse mit guten Gründen jede nationale Bedeutung abgesprochen werden kann.

Endlich erwachsen dem Besteuerungsrecht des Kongresses auch noch aus dem konkurrirenden Besteuerungsrecht der Staaten gewisse Beschränkungen. Dieses ist wie jenes durch einige ausdrückliche Verfassungsbestimmungen limitirt. Ohne Zustimmung des Kongresses dürfen die Staaten den Import und Export nur so weit mit Auflagen irgend welcher Art beschweren, als es zur Vollstreckung ihrer Kontrolgesetze (inspection laws) absolut nothwendig ist (Art. I, Sekt. 10, § 2) [1]) und ein Tonnengeld darf gleichfalls nicht ohne Zustimmung des Kongresses von ihnen erhoben werden (ib. § 3). Wenn nun aber aus diesen ausdrücklichen Verboten gefolgert werden müßte, daß ihr Besteuerungsrecht keinen weiteren Beschränkungen unterworfen ist, so könnten sie es in einer solchen Weise ausüben, daß die Bundesregierung das, was sie in der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse zu thun für gut befunden hat, nur unter schweren Nachtheilen oder gar überhaupt nicht aufrecht zu erhalten vermag. Und ebenso könnte der Kongreß, wenn sein Besteuerungsrecht nur den bisher erwähnten Restriktionen unterworfen wäre, einen solchen Gebrauch von demselben machen, daß die Aktion der Staaten in ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzsphäre ungebührlich erschwert oder gelähmt würde. Das Eine wie das Andere würde aber der Grundidee der Verfassung zuwiderlaufen, nach der die Bundesregierung und die Staatenregierungen den gleichen Endzweck haben, nämlich die Wohlfahrt des Volkes, und das konkurrirende Recht unterliegt daher bei beiden denjenigen Beschränkungen, die zur Sicherstellung derjenigen Interessen erforderlich sind, die das Volk der Obhut des anderen politischen Faktors anvertraut hat. Alle die Konsequenzen im Einzelnen herzuzählen, die sich aus diesem allgemeinen Grundsatz ergeben, ist nicht möglich. Einige Beispiele werden jedoch die Sache hinlänglich klarstellen. Die Staaten dürfen nicht besteuern: eine von den Vereinigten Staaten geschaffene Bank, die ihnen als fiskalischer Agent dient [2]), die Gehalte oder sonstigen Emolumente von Bundesbeamteten, Bundesschuldscheine u. s. w. Von dem Kongreß dürfen nicht besteuert werden: staatliches Eigenthum wie eine Eisenbahn, Gehalte der Staatsbeamteten, Munizipalitäten und ihr Eigenthum u. s. w. [3]).

---

1) Der Reinertrag solcher Auflagen ist an das Schatzamt der Ver. Staaten abzuführen und alle derartigen Gesetze sind der Revision und Kontrole des Kongresses unterworfen. ib.

2) Daß eine von den Ver. Staaten geschaffene Korporation ihnen irgend einen Vortheil gewährt, reicht jedoch an sich nicht hin, um dieselbe von jeder Besteuerung durch die Staaten zu eximiren. (Railroad Co. v. Peniston, Wallace XVIII, 5.)

3) Siehe über diese Frage namentlich Mc Culloch v. The State of Maryland, Wheaton IV. 316; Veazie Bank v. Fenno, Wallace VIII, 533 und The Collector v. Day, Wallace XI, 113. Die wesentlichsten Einnahmequellen der Union sind die Zölle und die Internal Revenue Taxes. Letztere sind hinlänglich charakterisirt durch Angabe der Hauptposten. Es wurden 1884 vereinnahmt: von gebrannten Getränken Doll. 76 905 385, von Tabak Doll. 26 092 400, von gegohrenen Getränken Doll. 18 084 954, (von Stempeln, mit denen verschiedene Artikel zu versehen sind (1883) Doll. 7 053 053, von Banken und Banquiers (1883) Doll. 3 784 995). Die Gewerbesteuer hat zu Zeiten eine viel größere Ausdehnung gehabt als gegenwärtig, aber auch jetzt ist sie nicht, wie es nach der obigen Liste erscheinen könnte, auf Banken und Banquiers beschränkt. (Die Besteuerung des Kapitals und der Depositen von Banken und Banquiers hat seit dem 3. März 1883

Unter den Schulden der Vereinigten Staaten, zu deren Bezahlung der Kongreß Steuern auferlegen darf, sind sowohl die unter den Konföderations-Artikeln gemachten als diejenigen verstanden, die etwa in Zukunft kontrahirt werden sollten. Ersteres ist durch die Erklärung in Art. VI, § 1 ausgesprochen, daß die Gültigkeit der bestehenden Verbindlichkeiten nicht durch die Annahme der Verfassung tangirt werden solle[1]) und Letzteres erhellt aus der ausdrücklichen Verleihung des Rechtes, neue Schulden zu machen. Der Kongreß ist befugt „Geld auf den Kredit der Vereinigten Staaten zu borgen" (Art. I, Sekt. 8, § 2). Diese Befugniß ist ohne jede Beschränkung ertheilt und das Borgen kann daher in allen den Formen geschehen, die das moderne Wirthschaftsleben kennt, nach Entscheidungen des Oberbundesgerichtes sogar in solcher Weise, daß ein Borgen auch in dem weitesten Sinne des Wortes überhaupt nicht stattfindet, sondern nur den Vereinigten Staaten durch die mittelbare Verwerthung ihres Kredites ein Vermögensvortheil geschafft wird. Aus dieser Bestimmung wurde die Befugniß hergeleitet, die Vereinigte Staaten Bank in's Leben zu rufen und auf diesen Satz muß auch die Verfassungsmäßigkeit des gegenwärtigen Systemes der Nationalbanken basirt werden[2]). Ob, resp. wie weit der Kongreß das Recht hat, die Bundesschuldscheine zum gesetzlichen Zahlungsmittel (legal tender) zu machen, ist dagegen eine Frage, die gerade in neuerer und neuester Zeit das Volk, die Politiker und die Gerichte lebhaft beschäftigt hat, aber trotz wiederholter Entscheidungen des Oberbundesgerichtes zu Gunsten der Kompetenz des Kongresses noch nicht als endgültig ausgetragen anzusehen ist, da die öffentliche Meinung diese Urtheile resp. die Motivirung derselben zum Theil für höchst bedenklich hält und darauf hingearbeitet wird, die hoch bedeutsame Frage durch ein Verfassungsamendement in unzweifelhafter Weise zu regeln. An dieser Stelle kann das, was bereits in anderem Zusammenhange über diesen großen Streit gesagt worden ist, nur noch durch den Hinweis auf eine andere Verfassungsbestimmung ergänzt werden, die in der Argumentation füglich nicht ganz unberücksichtigt bleiben darf, aber keineswegs einen sicheren Fingerzeig über die Intentionen der Urheber der Verfassnng hinsichtlich jener Frage enthält. Den Staaten ist es untersagt, „für Bezahlung von Schulden[3]) etwas anderes als Gold- und Silbergeld zum (gesetzlichen) Zahlungsmittel

---

aufgehört; sie sind aber noch mit mehreren anderen Steuern belastet.) Wer z. B. als Fabrikant und zum Theil auch als Händler mit Tabak oder den genannten Getränken zu thun hat, ist auch noch jetzt gewerbesteuerpflichtig. Die Artikel und Beschäftigungen, die im Drange der Kriegsnoth besteuert wurden, aber seither wieder von den Steuern befreit worden sind, ergaben 1866 eine Einnahme von Doll. 236 236 037. — Das Erträgniß der Zölle bezifferte sich 1884 auf Doll. 195 067 489. Der gesammte Import im Jahre 1883 repräsentirte einen Werth von Doll. 723 180 914, wovon Doll. 515 676 196 auf die zollpflichtigen Waaren entfielen. Diese waren mit einem Zoll von 41,63 % und der Gesammtimport mit einem Zoll von 29,68 % belastet. Im Jahre 1884 ist der Import auf Doll. 667 697 993 zurückgegangen.

Hinsichtlich der im Text behandelten Fragen vergl. F. Hilliard. Taxation. Bost. 1885; Cooley, Law of Taxation; Chic. 1876.

1) In diesem Zusammenhange kann die keines Kommentars bedürftige 4. Sektion des XIV. Amendements angeführt werden. „Die Gültigkeit der gesetzlich autorisirten öffentlichen Schuld der Vereinigten Staaten, einschließlich der Schulden, die zur Bezahlung von Pensionen und Prämien für Dienste bei der Unterdrückung von Aufständen oder Rebellionen gemacht worden sind, soll nicht in Frage gestellt werden. Aber weder die Vereinigten Staaten noch ein Einzelstaat sollen irgend eine Schuld oder Verbindlichkeit übernehmen, die zur Unterstützung eines Aufstandes oder einer Rebellion gegen die Vereinigten Staaten eingegangen worden ist, oder irgend einen Anspruch für den Verlust oder die Emanzipation eines Sklaven; sondern alle solche Schulden, Verpflichtungen und Ansprüche sollen für ungesetzlich und nichtig angesehen werden".

2) Sie müssen einen großen Theil ihres Kapitals in Bundessicherheiten anlegen und dadurch wird der Bundesregierung natürlich das Borgen sehr erleichtert.

3) Nicht „seiner" Schulden, wie Schlief (469) ganz willkürlich übersetzt.

(tender) zu machen." Ueberſehen worden iſt die Frage alſo nicht von der Philadelphia Konvention. Welche Schlußfolgerung iſt nun aber aus dem ausdrücklichen Verbot auf der einen und dem Stillſchweigen auf der anderen Seite zu ziehen? brauchte es dem Kongreß nicht verboten zu werden, weil er nur die Befugniſſe hat, die ihm gewährt worden ſind, oder ergibt ſich aus dem Schweigen die fragliche Kompetenz, weil ohne dieſelbe der Werth des Rechtes, Geld zu borgen, weſentlich vermindert werden würde und dieſes Recht ohne jede Einſchränkung ertheilt worden iſt? Keine Partei oder politiſche Schule hat es je für einen allgemeingültigen Satz des Verfaſſungsrechtes erklärt, daß die Bundesregierung zu thun befugt ſein müſſe, was den Staaten ausdrücklich zu thun unterſagt iſt, und gerade auch die der vorliegenden Frage am nächſten verwandten Materien ſind von der Verfaſſung nicht in einer Weiſe behandelt worden, die eine ſolche Schlußfolgerung nöthig machte. In demſelben Paragraphen wird den Staaten ausdrücklich das Prägen von Münzen verboten, aber obwohl das Recht dazu irgendwo ruhen mußte und es nur der Bundesregierung zuſtehen konnte, wenn die Staaten es nicht haben ſollten, läßt die Verfaſſung es doch nicht bei jenem ausdrücklichen Verbot bewenden, ſondern ſie verleiht das Recht ausdrücklich dem Kongreß (Art. I, Sekt. 8, § 5)[1]. Allein auf der anderen Seite iſt den Staaten auch ausdrücklich verboten, „Kreditbillete auszugeben"[2], und das Recht der Bundesregierung dazu iſt unbeſtritten, obwohl es

---

1) „Geld zu prägen, den Werth deſſelben ſowie ausländiſcher Münzen zu beſtimmen." — Das Münzgeſetz vom 2. April 1792 beſtimmte, daß der Dollar 371¼ Gran reines Silber (416 standard) und das Doll. 10 Goldſtück (Eagle) 247½ Gran reines Gold (270 standard) enthalten ſolle. Das Verhältniß von Gold zu Silber wurde auf 1:15 feſtgeſetzt. Die Unzuträglichkeiten die ſich bald im Verkehr ergaben, wurden nicht auf das Prinzip der Doppelwährung zurückgeführt, ſondern allein dem Umſtande zugeſchrieben, daß das Gold zu niedrig geſchätzt worden war. Dieſem Uebelſtande wurde durch ein Geſetz vom 28. Juni 1834 abgeholfen, indem das geſetzliche Werthverhältniß der beiden Metalle auf 1:16 fixirt wurde. Der Eagle ſollte hinfort nur 232 Gran reines Gold (258 standard) enthalten. Hatte aber der frühere Satz die Prägung von Goldmünzen verhindert, ſo verſchwanden jetzt die nunmehr übertheuerten Silberdollars aus dem Verkehr. Ein neues Münzgeſetz vom 12. Febr. 1873 machte den Golddollar zur Münzeinheit, änderte aber nicht das Gewicht und den Feingehalt der Goldmünzen (Doll. 1 = 25,8 Gran troy). Daſſelbe Geſetz demonetiſirte den Silberdollar, d. h. von Silbermünzen ſollten hinfort nur noch die Scheidemünzen von 50 Cents ab und eine neue Münze geprägt werden, die trade dollar genannt wurde (420 Gran troy), weil ſie lediglich im Intereſſe des Handels nach Aſien geſchaffen wurde. Der Grund für die Demonetiſirung des Silberdollars war, daß er wegen ſeiner Ueberwerthigkeit ſchon längſt aus dem Verkehr verſchwunden war. Bei der Ausarbeitung der Revised Statutes, die am 20. Juni 1874 Geſetzeskraft erhielten, wurde die Demonetiſirung des Silberdollars — vermuthlich nur durch ein Ueberſehen — vollſtändig gemacht, indem von allen Silbermünzen geſagt wurde, was das Geſetz vom 12. Febr. 1873 nur hinſichtlich der noch in Zukunft zu prägenden beſtimmt hatte, nämlich, daß ſie nur bis zu Doll. 5 legal tender ſein ſollten. Kaum war das Geſetz vom 12. Febr. 1873 erlaſſen, ſo begann der Werth des Silbers in Folge der ungeheueren Silberausbeute in Nevada, Einführung der Goldwährung in Deutſchland u. ſ. w. raſch zu ſinken. Die Folge davon war eine energiſche Agitation für die Remonetiſirung des Silbers, die raſch die öffentliche Meinung für ſich gewann. Eine Bill, welcher Präſident Hayes ſeine Zuſtimmung verweigert hatte, wurde am 28. Febr. 1878 Geſetz. Daſſelbe verpflichtet den Finanzſekretär für monatlich nicht weniger als 2 und nicht mehr als 4 Millionen Dollars Silber zum Marktwerth zu kaufen und in Dollars prägen zu laſſen. Die Bemühungen, das Silber in Umlauf zu ſetzen, haben jedoch nur geringen Erfolg gehabt. Von den Doll. 175 355 829, die bis zum 30. Juni 1884 geprägt worden ſind, haben nur Doll. 39 794 913 verkauft werden können. Weitere Doll. 96 427 011 ſind jedoch in Geſtalt von „Silber-Zertifikaten" begeben, die von den Regierungskaſſen in Zahlung genommen werden. Allein die Furcht wächſt, daß die Regierung bald nicht mehr im Stande ſein wird, ihre Zahlungen in Gold zu leiſten und dann eine große Kriſis in der Valuta eintreten wird. Präſident Cleveland hat ſich bereits kurz vor ſeinem Amtsantritt für die Einſtellung der Silberprägung ausgeſprochen, aber beide Häuſer des Kongreſſes haben im Februar 1885 dahin gehende Anträge verworfen.

2) „Bills of credit" ſind nur unmittelbare Schuldſcheine des Staates, die als Geld zirkuliren ſollen. Bankbillete fallen nicht unter dieſe Bezeichnung, auch wenn der Staat der einzige Inhaber der Bankaktien iſt. Craig v. The State of Missouri, Peters IV, 410; Briscoe

ihr nicht ausdrücklich verliehen worden ist, sondern nur aus der Befugniß, Geld zu borgen, hergeleitet wird. Die Debatten in der Philadelphia Konvention lassen es jedoch sehr zweifelhaft, ob der Bundesregierung wirklich das Recht zur Ausgabe von Papiergeld gegeben werden sollte. Die ausdrückliche Autorisirung dazu stand in dem Entwurf[1]) und wurde mit 9 gegen 2 (Staaten-)Stimmen gestrichen. Darüber aber gingen die Ansichten auseinander, welche Rechte der Kongreß in dieser Hinsicht haben würde, wenn man nichts darüber sagte. Die Ansicht scheint jedoch entschieden vorgeherrscht zu haben, wenn sie nicht gar einhellig gehegt ward, daß der Kongreß die Bundesnoten nicht zum „legal tender" würde machen dürfen[2]). Dagegen läßt sich aber wieder anführen, daß den Staaten ursprünglich nur verboten werden sollte, ohne Zustimmung des Kongresses Kreditbillete auszugeben und etwas anderes als Gold- und Silbergeld zum gesetzlichen Zahlungsmittel zu machen[3]). — Vieles spricht also dafür, daß hier einer von den Fällen vorliegt, wo sich durch die Macht der realen Verhältnisse ein Verfassungsrecht als das thatsächlich geltende herausgebildet hat, das den wahren Intentionen der Verfassung entschieden zuwiderläuft. Mit voller Bestimmtheit läßt sich das jedoch nicht behaupten. Ganz unzweifelhaft geht sowohl aus den Bestimmungen der Verfassung wie aus den Debatten über dieselben in der Philadelphia Konvention nur hervor, daß das ganze Geldwesen in die Hände der Bundesregierung hat gelegt werden sollen, und zwar nicht nur damit es ein einheitliches sei, sondern auch weil man den Staaten nicht traute[4]).

---

v. The Bank of the Commonwealth of Kentucky, ib. XI, 257; Darrington v. The Bank of Alabama, Howard XIII, 12.

1) „and emit bills on the credit of the United States."

2) Madison hatte vorgeschlagen, das ausdrücklich zu erklären, statt die Klausel zu streichen und dann stimmte er doch für die Streichung, weil er, wie er sagt, sich überzeugt hatte, daß sie „would not disable the government from the use of public notes, as far as they could be safe and proper; and would only cut off the pretext for a paper currency, and particularly for making the bills a Tender, either for public or private debts." Elliot's Debates V, 434, 435.

3) ib. V, 484.

4) Hier muß noch erwähnt werden, daß dem Kongreß auch ausdrücklich die Befugniß verliehen ist, Strafgesetze bezüglich der Fälschungen von Geld und Bundesschuldpapieren zu erlassen. Art. I. Sekt. 8, § 6.

Die Staatsschuld der Ver. Staaten erreichte ihren höchsten Stand 1865 mit Doll. 2 844 649 626. Seitdem ist sie bis zum Schluß des Finanzjahres von 1883/84 auf Doll. 1 830 528 923 reduzirt worden. Das jährliche Zins-Erforderniß ist von Doll. 150 977 697 im Jahr 1865 auf Doll. 47 926 432 im Jahr 1884 zurückgegangen. Per Kopf der Bevölkerung ist die Schuld von 1865—84 von Doll. 78,25 auf Doll. 25,89 und die Zinsen von Doll. 4,29 auf Doll. 0,86 reduzirt worden.

Die Geschichte des Papiergeldes in den Ver. Staaten ist wirthschaftlich, politisch und staatsrechtlich eines der bedeutsamsten Kapitel ihrer Entwickelungsgeschichte gewesen. Auf Empfehlung des ersten Finanzsekretärs, Alexander Hamilton, wurde durch Gesetz vom 25. Februr 1791 eine „Bank der Vereinigten Staaten" geschaffen. Das Kapital sollte nicht mehr als Doll. 10 000 000 in Aktien zu Doll. 400 betragen, wovon die Regierung ein Fünftel übernehmen durfte, wogegen sie unbedingt verpflichtet war, die Noten der Bank in Zahlung zu nehmen. Der Freibrief war auf 20 Jahre ausgestellt und als die Bank um seine Erneuerung nachsuchte, wurde sie verweigert. Inzwischen hatten die Staaten die Verfassungsbestimmung, die ihnen die Ausgabe von Kreditbilleten untersagte, dadurch umgangen, daß auch sie die Gründung von Banken mit dem Recht der Notenemission autorisirten. Diese kleinen Banken, deren eifersüchtige Klagen erheblich dazu beigetragen hatten, daß der Ver. Staaten Bank die Erneuerung ihres Freibriefes abgeschlagen worden war, hatten jetzt freies Feld. Wie die Pilze nach einem warmen Sommerregen schossen sie aus dem Boden empor und wirthschafteten oft in einer geradezu ungeheuerlichen Weise darauf los; die „wild cat currency" Periode lebt noch im Andenken des Volkes fort. Kaum war die Vereinigte Staaten Bank aufgelöst, so hatte aber auch die Bundesregierung einen Ersatz für ihre Noten beschaffen müssen. Aus den langjährigen Weiterungen mit England, die endlich zum Kriege führten, erwuchsen finanzielle Verlegenheiten, die den Kongreß 1812 zur Ausgabe von verzinslichen Schatzamtsnoten veranlaßten. Es waren die ersten Bundesnoten unter der Ver-

§ 37. Die Budgetverhältnisse und die Finanzverwaltung. Den Grundsatz, daß „die Schnüre des Geldbeutels in den Händen der Vertreter des Volkes", d. h. der Legis-

---

fassung von 1879, die, wenn sie auch nicht ein legal tender waren, doch mit der Absicht ausgegeben worden waren, als Geld zu zirkuliren. Mit der Ausgabe von unverzinslichen Schatzamtsnoten wurde 1815 der Anfang gemacht. Die Einstellung der Barzahlungen fast im ganzen Lande und die Unzahl verschiedener Banknoten riefen eine grenzenlose Verwirrung hervor. In dem Bericht des Finanzsekretärs von 1815 heißt es: „Hence it has happened (and the duration of the evil is without any positive limitation) that, however adequate the public revenue may be, in its general product, to discharge the public engagements, it becomes totally inadequate in the process of its application, since the possession of public funds in one part no longer affords the evidence of a fiscal capacity to discharge a public debt in any other part of the Union." Der Kurs der Schatzamtsnoten variirte in den verschiedenen Theilen des Landes um 15 %. Der Kongreß suchte dem Uebel zu steuern, indem er — wiederum auf 20 Jahre — eine neue Ver. Staaten Bank schuf. Die wesentlichsten Bestimmungen des Gesetzes vom 10. April 1816 waren folgende: das Kapital beträgt Doll. 35 000 000, wovon die Ver. Staaten ein Fünftel übernehmen; alle Regierungskassen müssen die Noten in Zahlung nehmen und die Bank ist bei schweren Strafen zur Einlösung ihrer Noten in Münze verpflichtet; die Regierungsgelder werden in der Bank deponirt und diese zahlt den Ver. Staaten jährlich Doll. 1 500 000 für ihre Privilegien. Von Anfang an hatte die Bank mit Schwierigkeiten der verschiedensten Art zu kämpfen, lebhafte und zum Theil nicht unbegründete Klagen über ihre Geschäftsführung wurden erhoben und Präsident Jackson machte ihre Vernichtung zu einem der Hauptziele seiner Administration. Als die Bank 1832 um die Erneuerung ihres Freibrieses einkam, wurde sie wohl vom Kongreß beschlossen, aber der Präsident schickte die Bill am 10. Juli mit seinem „Veto" zurück. Die Bank erhielt allerdings einen Freibrief von Pennsylvania, vermochte sich aber nicht zu behaupten. Es wird jetzt allgemein als richtig angesehen, daß die Verbindung der Regierung mit der Bank gelöst wurde, aber eingeleitet wurde die neue Periode durch eine schwere allgemeine Bank- und Geldkrisis. — Als der Konflikt zwischen Norden und Süden zur Katastrophe herangereift war, griff die Regierung in ihrer Bedrängniß zu dem früher bewährten Mittel und gab Schatzamtsnoten aus. Außerdem machte sie bei den Staatenbanken, deren Noten al pari standen, mehrere bedeutende Anleihen in Münze gegen verzinsliche Bonds. Da ihre Bedürfnisse mit jedem Tage mehr in's Riesenhafte wuchsen, fuhr sie aber trotzdem mit der Ausgabe von Schatzamtsnoten fort und weigerte sich dabei die Noten der Banken, die in großen Mengen zur Einlösung präsentirt wurden, in Zahlung zu nehmen. Die Banken stellten in Folge dessen am 27. Dez. 1861 die Barzahlung ein und am 1. Jan. 1862 hörte auch die Regierung auf, in Münze zu zahlen. Der Finanzsekretär Chase verlangte jetzt die Kreirung von uneinlöslichem Papiergeld. Ein nach langen Debatten votirtes Gesetz vom 25. Febr. 1862 autorisirte die Regierung zur Ausgabe von Doll. 150 000 000 in Noten zu mindestens Doll. 5, die für alle öffentlichen und privaten Schulden, sowohl bereits bestehende wie künftig zu kontrahirende „legal tender" sein sollten und gegen sechsprozentige Bonds eingetauscht werden konnten; die Importzölle mußten in Gold gezahlt werden. Hatte das Gesetz es auch nicht ausdrücklich ausgesprochen, so war es doch dahin verstanden worden, daß die Summe von Doll. 150 000 000 nicht überschritten werden solle. Die Noth drängte jedoch bald zur Emission neuer Noten, die gleichfalls zum gesetzlichen Zahlungsmittel gemacht wurden; gleichzeitig wurde die Bestimmung aufgehoben, nach der keine Noten unter Doll. 5 ausgegeben werden durften. Außerdem wurden durch Gesetz vom 3. März 1863 zinstragende Noten geschaffen, das Recht, Ver. Staaten Noten gegen sechsprozentige Bonds al pari einzutauschen, nur bis zum 1. Juli 1863 bestehen gelassen und die Noten der Staatenbanken mit einer Steuer von 2 % belastet. Diese Besteuerung war jedoch nicht das einzige Mittel, mit dem der Finanzsekretär und der Kongreß die 1600 Staatenbanken bekämpften, deren Noten beim Beginn des Bürgerkrieges den größten Theil der Umlaufsmittel des Landes gebildet hatten. Gerechtfertigt war der Kampf, denn die ächten Banknoten bezifferten sich auf etwa 7000 und die unächten — Upton unterscheidet zwischen altered, spurious, imitated und other kinds more or less fraudulent — zählten gleichfalls nach tausenden. Diesem Unwesen wurde durch das System der Nationalbanken, zu dem Chase bereits im Dez. 1861 die erste Anregung gab, die Axt an die Wurzeln gelegt. Das erste Gesetz vom 25. Febr. 1863 über die Nationalbanken ist im Laufe der Zeit vielfachen, mehr oder minder wesentlichen Aenderungen unterworfen worden. Die wichtigsten der jetzt geltenden Bestimmungen sind folgende: für den Betrag des Kapitals ist eine Minimalgrenze festgesetzt, die mit der Größe des Ortes steigt; die Zahl der Aktieninhaber ist ebenfalls nach unten hin limitirt; mindestens die Hälfte des Kapitals muß sogleich und der Rest in Monatsraten von wenigstens 10 % eingezahlt werden; wenigstens ein Drittel des eingezahlten Kapitals ist beim Treasurer der Ver. Staaten in verzinslichen und registrirten Ver. Staaten Bonds zu hinterlegen; für 90 % des Kurswerthes der hinterlegten Bonds — vorausgesetzt daß derselbe den Steuerwerth nicht übersteigt — erhält die Bank in blanco ausgestellte Noten von verschiedener Größe; will die Bank ihren Notenumlauf verringern, so zahlt sie dem V. St. Treasurer „legal-tender notes" ein, erhält den entsprechenden Betrag von ihrem Bondsdepositum

lative, sein müssen, haben die Amerikaner von England überkommen, aber in seiner Anwendung hat er in den Vereinigten Staaten eine erhebliche Aenderung erfahren und eine viel größere Tragweite gewonnen. Hier tritt es besonders scharf und greifbar zu Tage, daß ein im eigentlichen Sinne des Wortes wesentlicher Unterschied obwaltet zwischen dem, was man in Europa unter „Regierung" versteht und der „Administration" in den Vereinigten Staaten. Dem Präsidenten und gewissen Organen der Exekutivgewalt liegt die *Verwaltung* des Staatshaushaltes in der durch die Gesetze bestimmten Weise ob, aber hinsichtlich der *Feststellung* derselben beschränkt sich sein verfassungsrechtlicher, gesetzlicher und vielfach auch thatsächlicher Einfluß darauf, daß er die ihm nothwendig und wünschenswerthen Maßnahmen dem Kongreß empfehlen darf und durch die Verweigerung seiner Zustimmung ihn vor die Alternative drängen kann, das Getriebe der Staatsmaschine ganz oder theilweise stille zu stellen oder seine Entschließungen zu ändern, es sei denn, daß in beiden Häusern eine Zwei-Drittel-Majorität bei denselben beharrt. In den europäischen Staaten ist eine der bedeutsamsten Aufgaben der Regierungen die Aufstellung des Budgets und die gesetzgebenden Körperschaften haben dasselbe nur mit den ihnen angemessen erscheinenden Korrekturen des Regierungskonzeptes zu genehmigen, wobei es den Ministern frei steht, sich jeder Mitverantwortlichkeit für diese Korrekturen durch ihren Rücktritt zu entziehen. In den Vereinigten Staaten dagegen ruht — soweit die Verfassung in Frage steht — die Arbeit und die ganze Verantwortlichkeit auf dem Kongreß. Es ist ihm nur *unbenommen*, dabei die Organe der Exekutive so viel und so wie es ihm angemessen erscheint, zu seiner Unterstützung heranzuziehen. Thut er das, indem er ihnen durch Gesetz ihre Mitwirkung zur Pflicht macht, so legt er ihnen damit auch eine gesetzliche und politische Verantwortlichkeit auf, aber die

---

zurück und der Treasurer löst die Noten der Bank bis zu dem gleichen Betrage ein, wenn sie ihm präsentirt werden; ferner haben die Banken 5% ihres Notenumlaufs im Schatzamt zu hinterlegen und der Treasurer löst damit die ihm präsentirten Noten ein; jede Nationalbank muß die Noten aller anderen Nationalbanken al pari annehmen; von der Regierung werden die Noten al pari in Zahlung gegeben, ausgenommen die Zinsen der Staatsschuld; die vom Treasurer eingelösten Noten werden vernichtet und dafür der Bank neue Noten gegen entsprechende Ergänzung des 5% Depositums gegeben; eine Zeitgrenze für die Einlösung von Noten der Banken, die in der einen oder anderen Weise aufgehört haben zu bestehen, ist nicht festgesetzt und der nicht zur Verwendung kommende Theil des 5% Depositums muß schließlich den Ver. Staaten anheimfallen, da eine anderweitige Verwendung nicht vorgesehen ist. — Beim Schluß des Bürgerkrieges waren noch Doll. 143 000 000 von Noten der Staatenbanken im Umlauf — gegen Doll. 146 000 000 Noten der Nationalbanken, — da aber vom 1. Juli 1865 ab die Bankgesellschaften die von ihnen ausgegebenen Noten der Staatenbanken mit 10% zu versteuern hatten, mußten diese Noten bald vollständig verschwinden. Die Noten der Ver. Staaten — alle die verschiedenen Arten zusammengerechnet — beliefen sich zur Zeit auf Doll. 695 000 000. Mit dem Frühling 1866 begannen die Maßnahmen der Reduktion dieser ungeheueren Masse stark entwertheten Papiergeldes. Unter den Einflüssen der Börsenspekulation, die bisweilen den Kurs des Goldes in einem geradezu rasenden Tempo auf und ab jagte, schwankte zu Zeiten auch die Politik des Kongresses und der Administration. Unter den Einwirkungen der allgemeinen wirthschaftlichen Krisis, die 1873 eintrat, beschloß der Kongreß im April 1874 den Notenumlauf zu vergrößern, aber Präsident *Grant* verweigerte der Bill seine Genehmigung. Ein Gesetz vom 14. Jan. 1875 setzte die Wiederaufnahme der Barzahlungen auf den 1. Jan. 1879 fest und trotz aller gegentheiligen Prophezeiungen konnte sie ohne Schwierigkeiten durchgeführt werden, 14½ Jahre nachdem die legal tender notes auf fast ein Drittel ihres Nennwerthes gesunken waren. (Am 11. Juli 1864 erreichte Gold den höchsten Kurs mit 285.) Das System der Nationalbanken aber, das dem Lande endlich wirklich ein einheitliches und sicheres Umlaufsmittel gegeben und auch nach dem Urtheil seiner ursprünglichen Gegner sich im Wesentlichen trefflich bewährt hat, geht einer Krisis entgegen. Die Basis des Systems ist die Hinterlegung der Ver. Staaten Bonds und diese Basis wird durch die rapide Tilgung der Staatsschuld und die starke Reduktion des Zinsfußes zerstört. — Siehe E. G. Spaulding, History of Legal Tender Paper Money. 2d ed. Buff. 1875; F. O. Ball, National Banks, Chic. 1881: W. G. Sumner, A History of American Currency, N. Y., 1874; J. J. Knox, United States Notes, 1884; J. K. Upton, Money in Politics, Bost. 1884.

verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit trägt er auch dann allein, d. h. er kann sich nie durch die Minister decken. Wie die Administration keine Gesetzesvorlagen machen kann und mithin auch weder für den Betrag der Staatseinkünfte noch für die Art und Weise, wie dieselben gewonnen werden, verantwortlich gemacht werden darf, so hat sie auch hinsichtlich der Staatsausgaben keine Forderungen zu stellen, sondern nur Kostenberechnungen auszuarbeiten und Anregungen zu geben. Sie hat, was die Initiative anlangt, keinen selbstständigen Willen, sondern nur eine Ansicht. Den Ministern kann nur das Recht verliehen und die Pflicht auferlegt werden, so zu sagen als Experte motivirte und detaillirte Gutachten über den Staatshaushalt abzugeben. Mit der Abgabe dieser Gutachten — wenn der Kongreß sie gestattet oder verlangt — ist verfassungsrechtlich und gesetzlich die ganze Sache für die Administration erledigt. Der Präsident und die Departementschefs sind nicht einmal in der Lage, zu irgend einem von ihren gutachtlichen Vorschlägen abweichenden Antrag Stellung zu nehmen, so lange er noch im Kongreß der Erörterung unterliegt, und wenn die festen Entschließungen des Kongresses verfassungsmäßig an den Präsidenten gelangen, kann er die betreffende Bill nur in toto zurückschicken. Die betreffende Bill und nicht etwa das ganze Budget, denn ein Gesammtbudget wird überhaupt nicht aufgestellt. Die Stelle desselben vertreten Kreditanweisungen, die in einer beträchtlichen Anzahl sog. Appropriationsbills gruppenweise zusammengefaßt sind[1]).

Diese Bills haben ihren Ursprung stets im Repräsentantenhause und zwar werden sie von dessen „Ausschuß für Appropriationen“[2]) vorbereitet. Vom Repräsentantenhause müssen sie ausgehen, weil die Verfassung bestimmt: „Alle Gesetze über die Beschaffung von Staatseinkünften sollen vom Repräsentantenhause ausgehen. Man ist in den Vereinigten Staaten seit jeher darüber einig gewesen, daß unter „bills for raising revenue“ alle sog. „Geldbills“ (money bills) zu verstehen seien, aber über die legitime Ausdehnung dieses Begriffs sind die Ansichten allerdings öfters erheblich auseinander gegangen[3]). Das Repräsentantenhaus hat jedoch stets behauptet, daß er die Appropriationsbills umfasse und der Senat hat nie durchdringen können, wenn er die gegentheilige Ansicht geltend zu machen suchte[4]). Die Frage, ob die Grenzen des Begriffs enger oder weiter zu stecken seien, ist jedoch, wie die Erfahrung gelehrt hat, ohne praktische Bedeutung, da die Konstitution selbst den aus dem englischen Verfassungsrecht

---

1) Legislative, executive and judicial expenses appropriation; civil expenses appropriation; consular and diplomatic apropriations; army appropriation; navy appropriation; post-office appropriation; Indian appropriation; pension appropriation; military academy appropriation. Dazu kommen dann noch besondere Appropriationen und eine größere oder kleinere Anzahl von nachträglichen Appropriationen (deficiency appropriations).

2) Was das Committee of Appropriations hinsichtlich der Ausgaben ist, das ist das Committee of Ways and Means hinsichtlich der Staatseinkünfte. Es gibt also zwei Budgetkommissionen und kein Budget. Vom Kongreß werden Einnahmen und Ausgaben nicht einander gegenübergestellt und zum Gesammtbilde des Staatshaushaltes verknüpft. Wie weit und in welcher Weise der Kongreß es dem Finanzsekretär zur Aufgabe gemacht hat, für ihn einen Budgetentwurf auszuarbeiten, ist bei Besprechung der Organisation des Finanzdepartements erwähnt worden.

3) Siehe namentlich die Debatte im April 1872. Congr. Globe, 2d. Sess., 42d. Congr. 2105, ff.

4) Bei einer buchstäblichen Interpretation der Verfassungsklausel muß man sich offenbar gegen den Anspruch des Repräsentantenhauses entscheiden und auch die Verhandlungen der Philadelphia Konvention sprechen mehr gegen als für ihn. Allein Seward sagte mit Recht am 7. Febr. 1856 im Senat, daß schwerer als diese Argumente die Thatsache wiege, daß von Anfang an das Privilegium von dem Hause auch hinsichtlich der Appropriationsbills beansprucht worden sei und der Senat es ihm nicht streitig gemacht habe. (Congr. Globe, 1st Sess., 34th Congr., 376.) Als der Senat trotzdem dem Hause einige Appropriationsbills zuschickte, legte dieses dieselben einfach auf den Tisch.

herübergenommenen Satz zu einem im Grunde rein formalen Vorrechte des Repräsentantenhauses abgeschwächt hat. Der betreffende Paragraph lautet weiter: „aber der Senat kann, wie in Betreff anderer Gesetzesentwürfe, Amendements vorschlagen" (propose or concur with). In der Praxis aber hat sich das Vorrecht des Repräsentantenhauses sogar in eine offenbare Benachtheiligung von nicht geringem Belang verwandelt. Die Amendements des Senates werden im Hause nicht diskutirt, sondern einfach verworfen. Der Senat beharrt bei ihnen und die Bill wird an einen Konferenzausschuß verwiesen indem beide Häuser gleich stark vertreten sind. Die Vorschläge dieses Ausschusses können nicht amendirt werden; sie müssen in toto angenommen oder verworfen werden. Da der Vorgang sich gegen Schluß der Session abzuspielen pflegt, nimmt das Haus sie an, weil es sich vor der Verantwortlichkeit scheut, eine ganze Appropriationsbill wegen etlicher Detailfragen scheitern zu lassen. Während also im Senat alle Vorschläge des Hauses genau erörtert und nach Gutdünken geändert und ergänzt werden können, bringt sich das Haus durch die von ihm selbst beliebte Geschäftsordnung in eine moralische Zwangslage, durch die ihm die Zustimmung zu Vorschlägen abgenöthigt wird, die nur von drei seiner Mitglieder in Gemeinschaft mit einer gleichen Anzahl von Senatoren einer Prüfung unterworfen, resp. vereinbart worden sind. Freilich ist es auch schon vorgekommen, daß eine der aufgeführten allgemeinen Appropriationsbills nicht zu Stande gekommen ist[1]), aber leicht wird keines der beiden Häuser die Verantwortung dafür übernehmen, schon weil die Verfassung bestimmt, daß nur auf Grund von gesetzlich gemachten Verwilligungen Geld aus dem Schatzamte entnommen werden darf (Art. I, Sekt. 9, § 7). Die Administration hat mithin nicht das verfassungsmäßige Recht, für irgendwelche Bedürfnisse des Staatswesens — und wären es auch die dringlichsten — für die der Kongreß nicht durch Appropriationen Vorsorge getroffen hat, mit den im Schatzamte befindlichen Geldern einzutreten bis neue gesetzliche Verwilligungen gemacht worden sind und in einem solchen Falle müssen daher in kurzer Frist die mißlichsten oder geradezu unerträgliche Verhältnisse entstehen.

Auch im günstigsten Falle kann die Administration nur wenige Monate zuwarten, denn die Appropriationen werden nur auf ein Jahr gemacht. Das geschieht jedoch nicht auf Grund eines Verfassungsparagraphen. Die Konstitution enthält in dieser Hinsicht nur die Bestimmung, daß „keine Verwilligung für den Zweck, Truppen auszuheben und zu unterhalten, für einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren gemacht werden soll" (Art. I, Sekt. 8, § 12). Der Kongreß ist also unstreitig befugt, an Stelle des einjährigen Budgets ein zweijähriges treten zu lassen. Eine andere Frage dagegen ist es, ob aus der angeführten Bestimmung zu schließen ist, daß er auch — von diesem einen Punkte abgesehen — drei- oder vierjährige Budgetperioden einführen dürfte. Die Folgerung scheint allerdings unabweislich zu sein, daß er überhaupt Verwilligungen für einen längeren Zeitraum muß machen können[2]), aber das ganze Budget darf er unfraglich höchstens auf zwei Jahre ausdehnen und auch das nur, wenn er es beim Beginn seines eigenen Lebens festsetzt. Kein Kongreß kann die nachfolgenden Kongresse in der Weise binden, daß er ihre verfassungsrechtlichen Befugnisse verkürzt und es liegt auf

1) Siehe z. B. m. Verfassungsgeschichte, III, 734.

2) Einige Appropriationen sind der Kontrole des Kongresses durch die Verfassung entzogen, durch Gesetze ist aber die Zahl der sog. „permanenten Appropriationen" nach und nach auf 20 bis 30 angewachsen. Vor einigen Jahren nahm der Senat eine Bill an, welche dieselben durchweg aufhob bis auf die für das Gehalt des Präsidenten und der Bundesrichter und für die Zinsen der Staatsschuld. Die Zustimmung des Repräsentantenhauses konnte aber nicht erlangt werden, weil dadurch das Fortbestehen des Gesetzes, das unter dem Namen der Bland Bill bekannt ist und die Prägung von mindestens 24 000 000 Silber-Dollars im Jahr anordnet, gefährdet worden wäre.

der Hand, nicht nur, daß kein Kongreß sich von seinem Vorgänger seines Budgetsrechtes würde berauben lassen, sondern auch, daß er nach den Intentionen der Verfassung gar nicht auf die selbstständige Ausübung dieses Rechtes verzichten dürfte. Auch eine einzelne Verwilligung, die sich auf eine längere Zeit erstreckte, hätte daher stets die stillschweigende Sanktion des neuen Kongresses zur Voraussetzung. Praktisch werden diese Fragen jedoch schwerlich je werden. Die Vereinigten Staaten sind in zu eminentem Maße ein Volksstaat, als daß es möglich erschiene, ein Kongreß könnte je in dieser Hinsicht usurpatorische Gelüste auf Kosten künftiger Kongresse hegen. Sogar die jährliche Feststellung des Budgets ist vermuthlich nur deswegen nicht ausdrücklich von der Verfassung gefordert worden, weil man sie für selbstverständlich ansah.

Da das Budget jährlich festgestellt wird, erfolgt auch die Veröffentlichung des Ausweises über die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die „von Zeit zu Zeit" zu geschehen hat (Art. I, Sekt. 9, § 7), in jedem Jahr. Die gesammten Einnahmen im Finanzjahre 1883/84 beliefen sich auf Doll. 348 519 869 (gegen Doll. 398 287 581 im vorhergehenden Jahre). Die einzelnen Hauptposten sind bereits früher angegeben worden. Hier mögen noch nachträglich die öffentlichen Ländereien mit Doll. 9 810 705 erwähnt werden. Nur in den drei Jahren 1835, 1836 und 1855 ist der Erlös — und zwar in den beiden erstgenannten sehr erheblich — größer gewesen, in den anderen dagegen, meist viel geringer. — Bewilligt worden sind vom Kongreß für das Finanzjahr 1884/85 Doll. 137 451 398, die sich wie folgt vertheilen: Deficiencies Doll. 4 385 836; Legislative, Executive and Judicial Expenses Doll. 21 556 902; Sundry Civil Expenses Doll. 22 346 750; Support of the Army Doll. 24 454 450; Naval Service (nur die erste Hälfte des Jahres) Doll. 8 931 856; Indian Service Doll. 5 903 151; Rivers and Harbors Doll. 14 948 300; Military Academy Doll. 314 563; Forts and Fortifications Doll. 700 000; Post-Office Department — offen gelassen; Pensions Doll. 20 810 000; Consular and Diplomatic Service Doll. 1 225 140; Agricultural Department Doll. 480 190; District of Columbia Doll. 3 594 256; Miscellaneous Doll. 7 800 004.

Oeffentlicher Verkehr[1]).

§ 38. **Handel und Wandel** lagen unter den Konföderations-Artikeln im Wesentlichen außerhalb der Kompetenzsphäre des Kongresses[2]). Die mannigfachen und großen Mißstände, die daraus erwuchsen, gaben den unmittelbarsten und kräftigsten Anstoß zu den Reformbestrebungen, die zur Philadelphia Konvention und zur Annahme der von ihr entworfenen Verfassung führten. Die Konvention sah daher natürlich eine ihrer wesentlichsten Aufgaben darin, die Union in dieser Hinsicht zu nationalisiren und mit Recht ist gesagt worden, daß die Konsolidirung der wirthschaftlichen Interessen sich als die stärkste Vernietung des Föderativstaates erwiesen habe.

Der Kongreß, sagt Art. I, Sekt. 8, § 3 der Verfassung, soll befugt sein, „den Handel (commerce) mit fremden Nationen, zwischen (among) den Staaten und mit den Indianerstämmen zu regeln[3]). Aus der außerordentlich großen Zahl von richterlichen

1) F. Chamberlin, American Commercial Law, Hartf., 1872; R. Desty, Commerce, Navigation and Shipping of the United States, San Franc., 1880; S. Hond, Law of Navigable Rivers, Bost. 1868; J. G. Thompson, Law of Highways, 3d ed., Alb. 1881.

2) Was den Handel anlangt, so war nur der mit den Indianern seiner Kompetenz unterstellt. Ueber seine sonstigen den öffentlichen Verkehr betreffenden Befugnisse siehe den vierten Absatz von Artikel IX.

3) Der Indianer geschieht in der Verfassung nur an dieser Stelle und in dem Artikel über die Vertheilung der Mitgliederzahl des Repräsentantenhauses und der direkten Steuern Erwähnung. Die mannigfachen Befugnisse, welche die Bundesregierung hinsichtlich der Regelung der

Entscheidungen, die für die Interpretation dieser Bestimmung maßgebend sind, ergeben sich vor allen Dingen zwei Grundsätze von der äußersten Tragweite. 1) Das Wort com-

Indianerverhältnisse in Anspruch genommen und ausgeübt hat, müssen daher ihre verfassungsrechtliche Begründung in allerlei anderen Verfassungsbestimmungen finden. Weder die Staatsmänner noch die Publizisten haben sich jedoch je die Mühe genommen, in die verwickelten Fragen, die sich daraus ergeben, tiefer einzudringen und sie im Einzelnen klarzulegen. Oft und viel ist in dem Kongreß über diese und jene einschlägige Rechtsfrage geredet worden und auch das Oberbundesgericht hat die eine und andere bedeutsame Entscheidung gefällt, aber im Allgemeinen ist die rechtliche Seite des Problems doch vollständig gegenüber der praktischen in den Hintergrund getreten, hinsichtlich dieser wie jener aber ist, wie die Amerikaner meist selbst rückhaltlos bekennen, viel versehen und schwer gefehlt worden. Zum nicht geringen Theil haben die Mißgriffe ihre letzte Ursache in der Unklarheit und Inkonsequenz hinsichtlich der rechtlichen Grundfrage gehabt. Man schloß mit den Indianerstämmen förmliche Verträge, als ob sie unabhängige und gleichberechtigte Nationen wären, mit denen man in einem völkerrechtlichen Verhältniß stehe, während man ihnen doch eine solche Stellung weder zuerkannte noch zuerkennen konnte. Sowohl durch die Macht der sich entwickelnden realen Verhältnisse wie durch die Konsequenz der Thatsache, daß die Gebiete der Stämme Bestandtheile des Unionsgebietes waren, mußte daher die Bundesregierung in immer neue Widersprüche mit ihren eigenen Handlungen gerathen und Unrecht auf Unrecht häufen. Nach und nach gelangte man zum vollen Verständniß des Fehlers, in den die Väter der Republik verfallen waren und ein Gesetz vom 3. März 1871 machte endlich der Fortwucherung des Uebels nach dieser Seite hin ein Ende, indem bestimmt wurde, daß in Zukunft kein Vertrag mehr mit Indianern abgeschlossen werden dürfe, weil dieselben, wie es ausdrücklich heißt, keine unabhängigen Nationen sind. Damit sind die Reste der unglücklichen Urbewohner in das den Thatsachen entsprechende Rechtsverhältniß zur Bundesregierung gestellt: sie sind Mündel, für die in solcher Weise gesorgt werden muß, daß auf der einen Seite der Billigkeit und Humanität und auf der andern den Forderungen der den Kontinent immer mehr in Besitz nehmenden Kultur die gebührende Rechnung getragen wird. Nach wie vor geht man dabei von dem Gedanken aus, daß sie thunlichst von der übrigen Bevölkerung zu isoliren sind. Ihre Gebiete bilden Enklaven. Die größte derselben, der man eine ganz eigenartige Stellung eingeräumt hat, ist das Indian Territory, das etwa 70 000 Q.-M. umfaßt und im Süden vom Red River und von Texas, im Osten von Arkansas, im Norden von Kansas und im Westen von Texas und New Mexiko begrenzt wird. Es wird von einer ganzen Anzahl von Stämmen bewohnt, die unter einander in einer rechtlichen Verbindung stehen. Den Ver. Staaten steht nur „die exekutive Jurisdiktion" zu und gewisse Rechtsstreitigkeiten fallen in ihre Kompetenzsphäre. Ein näheres Eingehen auf die höchst eigenthümliche Struktur des halbbarbarischen Pseudo-Staates im Föderativstaat ist an dieser Stelle ausgeschlossen. Es kann hier nur das Wichtigste hinsichtlich der allgemeinen Regelung der Indianerverhältnisse hervorgehoben werden. Allen Stämmen, die mit den Ver. Staaten ein gütliches Abkommen getroffen haben, sind eigene Gebiete, sog. Reservationen, zugewiesen, die in die Territorien oder Staaten eingesprengt sind. Die Regierung ist den Stämmen gegenüber vertreten durch „Agenten" (und Unteragenten), denen „Superintendenten" und „Inspektoren" vorgesetzt sind. An der Spitze des ganzen Office of Indian Affairs, das einen Theil des Departements des Inneren bildet, steht ein Commissioner. Die Agenten müssen eine Kaution stellen, deren Höhe vom Präsidenten und Sekretär des Inneren zu bestimmen ist. Sie müssen an einem vom Präsidenten zu bestimmenden Ort innerhalb der Grenzen ihres Agenturbezirkes oder in der unmittelbaren Nähe desselben wohnen und dürfen ihren Agenturbezirk nie ohne Erlaubniß verlassen. Weder sie noch die anderen Beamten des Indianerdienstes dürfen bei Strafe von Doll. 5000 bei irgend welchen Handelsgeschäften mit Indianern interessirt sein. Handel darf mit ihnen überhaupt nur von Bürgern der Ver. Staaten getrieben werden und auch diese müssen eine Kaution hinterlegen (Doll. 5000—10 000) und bedürfen eines Erlaubnißscheines (license), der von dem Superintendenten stets zurückgezogen werden darf, wenn er die Ueberzeugung gewinnt, daß die betreffende Persönlichkeit zu beanstanden ist. Das Kaufen von Jagdgeräthschaften und unter Umständen auch das Verkaufen von Waffen und Munition ist allerlei Beschränkungen unterworfen. Das Verkaufen, die Fabrikation und die Einführung von berauschenden Getränken ist in den Reservationen strengstens untersagt und um Kontraventionen zu verhüten, ist den Agenten ein weitgehendes Untersuchungsrecht verliehen. Wer ohne Erlaubnißschein Handel treibt, verwirkt außer allen seinen Waaren eine Buße von Doll. 500. Die Abschließung von Kontrakten ist an allerlei Formalitäten geknüpft. Landkäufe sind überhaupt nicht gestattet. Wer auch nur über einen Landkauf unterhandelt oder Land in der Reservation vermißt, verfällt in eine Geldbuße. Ausländer dürfen nur mit einem Passe versehen eine Reservation betreten und Niemand darf sich in ihr niederlassen. Uebertreter werden ausgewiesen, wenn nöthig unter Aufbietung der Militärgewalt, und wer nach erfolgter Ausweisung wiederkehrt, hat Doll. 1000 Strafe zu zahlen. Das Jagd- und Weiderecht steht in den Reservationen allein den Indianern zu. Verbrechen werden nach den Gesetzen bestraft, die in den Orten gelten, in denen die Ver. Staaten ausschließliche Jurisdiktion haben. Das Indianerbudget der Ver. Staaten belief sich 1884 auf Doll. 5 903 151. Der größte Theil dieses Postens entfällt auf die den Stämmen zu leistenden Geldzahlungen und die Lieferung von Getreide, Bekleidungsstücken (Decken), Vieh u. s. w. Zum

merce ist nicht gleichbedeutend mit traffic, Kauf und Verkauf, d. h. dem Handel im engeren Sinne, sondern auch der Transport fällt in diesen Begriff hinein. Die Kompetenz des Kongresses erstreckt sich auf den ganzen öffentlichen Verkehr[1]), sowohl alles das, was zur Vermittelung desselben dient, als die Gegenstände desselben umfassend, Personen in der einen wie in der anderen Eigenschaft eingeschlossen[2]). 2) Hinsichtlich des ausschließlich einen Einzelstaat betreffenden öffentlichen Verkehrs hat der Kongreß keinerlei Befugnisse. — Ist die Kompetenz des Kongresses auch eine sehr weitreichende, so ist sie also doch immerhin eine beschränkte und die genaue Absteckung ihrer Grenzen ist aus verschiedenen Gründen mit nicht geringen Schwierigkeiten verknüpft.

Zunächst ist es bei den unendlichen Möglichkeiten, welche die Vorkommnisse des wirklichen Lebens darbieten, oft schwer die unter Ziffer 2 bezeichnete Scheidelinie zu ziehen. Die Ausschließlichkeit der Kompetenz der Einzelstaaten deckt sich nicht unter allen Umständen mit ihrem geographischen Gebiet, auch wenn die Grenzen desselben bezüglich des fraglichen Verhältnisses in keiner Hinsicht überschritten sind. So z. B. entschied das Oberbundesgericht 1851, daß Virginia nicht das Recht habe, einer Gesellschaft zu gestatten, über den Ohio bei Wheeling, wo der Strom ganz innerhalb des Staatsgebietes fließt, eine Hängebrücke zu schlagen, die die Schifffahrt beeinträchtigte, da der Ohio eine schiffbare Wasserstraße zwischen mehreren Staaten sei, der Kongreß den Handel zwischen den Staaten zu regeln habe und der Handel die Schifffahrt einschließe[3]). In anderen Streitfällen ist dagegen entschieden worden, daß die Staaten, wenn der Kongreß von seiner gesetzgeberischen Befugniß keinen Gebrauch gemacht hat, auch den Bau von Brücken über schiffbare Ströme, die ganz innerhalb ihres Gebietes fließen, gestatten dürfen, auch wenn sie die Schifffahrt beeinträchtigen. Motivirt worden sind diese Entscheidungen damit, daß Brücken ebenso wie schiffbare Ströme den Verkehr vermitteln und die Staaten darüber müßten befinden dürfen, ob und wie weit dem Ver-

---

Theil sind es die in den Verträgen und sonstigen Vereinbarungen ausbedungenen Gegenleistungen für die Landabtretungen, zum Theil jedoch ohne irgend welche rechtliche Verpflichtung gemachte Geschenke. Ohne diese Unterstützung würden die meisten Stämme bald dem Hunger und Elend erliegen, aber mit den freiwilligen Gaben verfolgt die Bundesregierung auch gerade den Zweck, sie nach und nach auf eine solche Kulturstufe zu heben, daß sie in ausreichendem Maße selbst für ihren Unterhalt sorgen können. Der Erwerbstrieb ist angeregt worden, indem dem Einzelnen Vieh geschenkt nnd die Nachzucht belohnt wird; in ähnlicher Weise sucht man den Ackerbau zu fördern; überhaupt wird darauf hingewirkt, den Stammverband zu lockern und an die Stelle desselben die Einzelwirthschaft zu setzen; den Leuten sind neue Erwerbsquellen erschlossen und ihre Selbstachtung ist gehoben worden, indem man ihnen selbst die Zufuhr der Regierungslieferungen überwiesen und aus ihrer eigenen Mitte eine Indianerpolizei organisirt hat; und endlich sind mit gutem Erfolg eine Anzahl von Schulen errichtet worden, in denen der Unterricht ihren besonderen geistigen und körperlichen Anlagen und Neigungen angepaßt ist. Die segensreichen Folgen aller dieser Maßnahmen sind bereits sehr ersichtlich. Sie haben eine neue Aera der Indianerpolitik eingeleitet und einen erheblichen Theil des Verdienstes daran hat Carl Schurz, der als Sekretär des Inneren unter Präsident Hayes sich die Sorge für die Indianer besonders hat angelegen sein lassen. Allein es ist doch immer erst der Anfang zu einer humaneren, gerechteren und den wahren Interessen beider Theile besser entsprechenden Politik gemacht und die Regierung hat nicht wenig Mühe, auch nur den bestehenden Gesetzen Gehorsam zu verschaffen. Es ist nicht leicht, der rauhen, rücksichtslosen Pionierbevölkerung beizubringen, daß die Indianer Rechte haben, die respektirt werden müssen. Alle Augenblick müssen die widerrechtlichen Eindringlinge in das Indian Territory und andere Reservationen mit Gewalt entfernt werden.

1) Gibbons v. Ogden, Wheaton IX. 189.

2) The Passenger Cases, Howard VII, 283. Fünf Richter erklärten sich gegen die in dem früheren Fall New York v. Miln (Peters XI, 102) von Richter Barbour ausgesprochene Ansicht, daß Personen nicht „the subject of commerce" sein können.

3) Howard XIII, 518. Als der Kongreß dann aber die Brücke, so wie sie gebaut war, legalisirte, wurde der Staat Pennsylvania mit einer abermaligen Klage von dem Oberbundesgericht abgewiesen, weil dem Kongreß gegenüber die als begründet anerkannte Behauptung der Beeinträchtigung der Schifffahrt nicht geltend gemacht werden könne.

kehr über das Waſſer der Vorzug über den Verkehr auf dem Waſſer einzuräumen ſei[1]). Endlich iſt wiederholt das Recht der Staaten anerkannt worden, über ſchiffbare Ströme in ihrem Gebiete Brücken zu ſchlagen oder ſchlagen zu laſſen, die nicht die Schifffahrt beeinträchtigen, ob dieſes geſchieht, iſt aber eine Thatfrage, die in jedem Falle unter Berückſichtigung aller der beſonderen Verhältniſſe zu entſcheiden iſt. — Die Brückenfrage iſt mit dieſen Angaben keineswegs erſchöpft und ſie iſt weit davon entfernt, die einzige zu ſein, in der ſich nach dieſer Richtung hin Schwierigkeiten ergeben. Dieſe Beiſpiele haben nur andeuten ſollen, wie das in der Theorie ſo einfache und klare Prinzip in der praktiſchen Anwendung oft die ſubtilſten Diſtinktionen erheiſcht, bei denen neben den rein rechtlichen Geſichtspunkten nothgedrungen häufig auch Zweckmäßigkeitserwägungen ein gewiſſes Gewicht eingeräumt werden muß[2]).

Weitere Schwierigkeiten ergeben ſich aus der Frage, ob und wie weit die verfaſſungsmäßige Kompetenz eine ausſchließliche iſt, d. h. ob und wie weit die Staaten konkurrirende Gewalt haben. Hat der Kongreß ein Geſetz erlaſſen, ſo iſt nach den richterlichen Entſcheidungen jegliche Staatengeſetzgebung ausgeſchloſſen, auch wenn dieſelbe nicht unmittelbar dieſelbe Materie betrifft[3]). Streng genommen iſt die Kompetenz des Kongreſſes eine „ausſchließliche“ und eine „konkurrirende“ Gewalt der Staaten kann nicht anerkannt werden[4]), aber trotzdem kann eine geſetzgeberiſche Aktion ſeitens der Staaten innerhalb der verfaſſungsmäßigen Kompetenzſphäre des Kongreſſes ſtatthaft ſein. Hat der Kongreß von ſeiner legislatoriſchen Befugniß nicht Gebrauch gemacht, ſo kann das dahin verſtanden werden, daß er überhaupt kein geſetzgeberiſches Eingreifen hinſichtlich des fraglichen Verhältniſſes will, oder daß er bei demſelben vornehmlich die beſonderen lokalen Verhältniſſe maßgebend laſſen ſein will und darum die Sache den Staaten anheimgibt. So z. B. wäre der Kongreß zum Erlaß eines allgemeinen Lootſengeſetzes berechtigt, da das Lootſenweſen zur Schifffahrt gehört und die Regelung des Schifffahrtsweſens in dem Recht zur Regelung des Handels einbegriffen iſt; nimmt er aber von dem Erlaß eines ſolchen Geſetzes Abſtand, ſo ſagt er damit, daß er das Lootſenweſen für eine allgemeine ganz gleichartige Regelung nicht geeignet erachtet und die dasſelbe betreffenden Staatengeſetze können nicht als Eingriffe in das Kompetenzgebiet des Kongreſſes für verfaſſungswidrig erklärt werden[5]). Die Staaten ſind keineswegs immer zur Geſetzgebung berechtigt, wenn und ſo lange der Kongreß ſeine Befugniß nicht ausübt, aber nach dieſer Entſcheidung iſt die Exklufivität der Kompetenz des Kongreſſes doch auch nicht immer eine abſolute. In welchen Fällen ſie als ſolche anzuſehen iſt und in welchen nicht, läßt ſich aber offenbar wiederum nicht immer lediglich nach rechtlichen Geſichtspunkten beſtimmen. Die Gerichte ſind genöthigt, ihren Entſcheidungen mehr oder minder auch Erwägungen praktiſch politiſcher Natur zu Grunde zu legen und dabei kann es oft höchſt zweifelhaft ſein, in welche Kategorie der konkrete Fall zu verweiſen ſei.

Die Schwierigkeiten wachſen noch dadurch, daß, wie das Oberbundesgericht erklärt hat, „nicht alles was den Handel berührt (affects) auch im Sinne der Konſtitution eine

---

1) Gilman v. Philadelphia, Wallace III, 713; The Passaic Bridges, ib. III, 782.

2) Siehe Wilson v. Blackbird Creek Company, Peters II, 245, ſowie die Bemerkungen von Richter Mc Lean (Howard VII, 397, 398) und Richter Clifford (Wallace III. 743) über dieſes Urtheil.

3) The Passenger Cases, Howard VII, 283. Eine Motivirung des Urtheiles ſeitens des Gerichtes als ſolchem wurde in dieſen Fällen nicht gegeben; nur die einzelnen Richter begründeten ihren Spruch, aber fünf von ihnen vertraten die im Text angegebene Anſicht.

4) Richter Mc Lean in den Passenger Cases, Howard VII, 395, 396, unter Berufung auf Marſhall's Urtheil in Gibbons v. Ogden und Story's Bezugnahme auf dieſes in New York v. Miln.

5) Cooley v. The Port Wardens, Howard XII, 299.

Regelung desselben ist[1])", und den Staaten unbestritten gewisse Befugnisse zustehen, durch deren Ausübung sie leicht in Konflikt mit der den Handel regelnden Gesetzgebung des Kongresses gerathen können. Dahin gehören vor allen Dingen die Polizeibefugnisse der Staaten. Beim Ziehen der Linie, bis zu der bei Ausübung derselben ein mittelbares oder unmittelbares Eingreifen in die Bestimmungen der Handels- und Verkehrsgesetzgebung als berechtigt anerkannt werden muß, ist aber der Ausschluß jeder Willkür praktisch unmöglich. So z. B. gehören Gesundheits- und Quarantainegesetze in das Kompetenzgebiet der Staaten [2]), es liegt aber auf der Hand, wie leicht unter diesem Namen mancherlei Bestimmungen der Handels- und Verkehrsgesetzgebung in der wirksamsten Weise bekämpft werden könnten. Ferner hat das Oberbundesgericht in den License Cases (Howard V, 504) entschieden, daß die Staaten den Handel mit importirten oder aus einem anderen Staate eingeführten Spirituosen unter gewissen Voraussetzungen an die Bedingung des Besitzes eines Berechtigungsscheines (license) knüpfen dürften, während es in dem älteren Falle Brown v. Maryland (Wheaton XII, 419) entschieden hatte, daß im Allgemeinen die Verkaufsberechtigung der Importeure nicht von den Staaten durch die Forderung der Lösung eines Berechtigungsscheines beeinträchtigt werden dürfe. Die Richter motivirten aber ihre Urtheile in den License Cases in der verschiedensten Weise und aus diesen Motivirungen läßt sich schlechterdings nicht entnehmen, wie weit nun die Staaten auf Grundlage ihrer Polizeihoheit in ihren beschränkenden Gesetzen in Betreff von Handelsartikeln gehen dürfen, die sie aus irgend einem Grunde für gemeinschädlich oder gemeingefährlich ansehen. — Aehnliche Konflikte können durch das Besteuerungsrecht der Staaten entstehen. In dem Verkehr mit anderen Staaten oder dem Auslande dürfen weder Güter noch der Transport von Waaren oder Personen von den Staaten besteuert werden[3]), aber die Geschäfte als solche und die in denselben zur Verwendung gelangenden Kapitalien sind dem Besteuerungsrecht der Staaten unterworfen. Die Richtigkeit dieses Grundsatzes kann gewiß nicht angefochten werden, aber ebenso wenig läßt sich bestreiten, daß er den Staaten die Möglichkeit gibt, sehr empfindlich in das Kompetenzgebiet des Kongresses überzugreifen[4]), wenn sie sich nur hinsichtlich der Form, in der sie es thun, gehörig vorsehen. Freilich sind die Gerichte keineswegs verpflichtet, nur die Frage, ob die Form, in der ein Staat sein Besteuerungsrecht ausgeübt hat, nicht zu beanstanden sei, für ihre Entscheidungen maßgebend sein zu lassen und sie thun es auch nicht. Allein sobald sie auf die Frage eintreten, ob die Steuergesetze eines Staates materiell auf einen Eingriff in das Recht zur Regelung des öffentlichen Verkehrs hinauslaufen, ist wiederum den subjektiven Ansichten mehr oder minder Spielraum gelassen.

Diese Bemerkungen werden hinreichen um zu zeigen, warum ein genaues Ermessen der Tragweite dieser Verfassungsbestimmung nach allen Richtungen hin nur an der Hand sämmtlicher richterlicher Entscheidungen, zu denen sie Anlaß gegeben hat, möglich ist, und weiter auch warum sich in den Vereinigten Staaten nicht ein allgemeines und festes Handelsrecht im europäischen Sinne des Wortes entwickelt hat. Der enge Rahmen dieses Werkes nöthigt dazu, sich daran genügen zu lassen und nur noch kurz zu erwähnen, worauf sich im Einzelnen die Kompetenz des Kongresses unter dieser allgemeinen Bestimmung nach der thatsächlichen Uebung oder nach den richterlichen Entscheidungen erstreckt.

---

1) State Tax on Railway Gross Receipts, Wallace XV, 293.
2) Gibbons v. Ogden, Howard IX, 203.
3) State Freight Tax, Wallace XV, 232; The Passenger Cases, Howard VII, 283.
4) Wie leicht und in wie verschiedenen Formen das geschehen kann, wird hinlänglich angedeutet sein durch den Hinweis auf die Entscheidung in Sachen Liverpool Insurance Company v. Massachusetts, nach der ein Staat eine ausländische Korporation höher besteuern darf als die durch seine eigenen Gesetze geschaffenen Korporationen. Wallace X, 566.

Sie betrifft: 1) die Orte, 2) die Mittel, 3) die Gegenstände des Handels und öffentlichen Verkehrs.

Was die Orte anlangt, so hat der Kongreß nicht nur zu bestimmen, wo, unter welchen Bedingungen und wie gewisse Vorgänge in dem öffentlichen Verkehr mit anderen Staaten und dem Auslande, wie das Aus- und Einlaufen von Schiffen, Löschung der Ladung, Entrichtung der Zölle u. s. w.. stattzufinden haben, sondern er ist auch befugt dafür Sorge zu tragen, daß die Orte den Bedürfnissen von Handel und Wandel entsprechen, d. h. die Häfen in Stand zu setzen und halten, die Schiffbarkeit der Ströme zu verbessern, Leuchtthürme und Werfte zu bauen, u. s. w.

Hinsichtlich der Mittel ist zunächst des Grundsatzes Erwähnung zu thun, daß die Kompetenz des Kongresses nicht auf diejenigen beschränkt ist, die zur Zeit der Annahme der Verfassung bekannt und im Gebrauch waren. Dampfschifffahrts- und Eisenbahnverkehr und Telegraphenwesen unterstehen dem Kongreß ebenso wie die Verkehrsmittel früherer Zeiten. Seine Befugnisse „halten Schritt mit dem Fortschritt des Landes und passen sich den neuen Entwickelungen der Zeiten und Umstände an . . . Da sie im Interesse der Nation der Bundesregierung verliehen worden sind, ist es nicht nur das Recht, sondern die Pflicht des Kongresses darüber zu wachen, daß der Verkehr zwischen den Staaten und die Uebermittlung von Nachrichten nicht durch die Staatengesetzgebung behindert oder unnöthig erschwert wird“[1]). — Ob und wie weit der Kongreß berechtigt ist, selbst Verkehrsmittel zu schaffen, d. h. Straßen anzulegen, Eisenbahnen zu bauen oder ihren Bau materiell zu unterstützen, u. dergl. m., ist eine der ältesten und wichtigsten Streitfragen, die einen endgültigen und allseitigen rechtlichen Austrag noch nicht gefunden hat, aber die Tendenz der thatsächlichen Entwickelung ist stetig dahin gegangen, die Zweckmäßigkeitserwägungen den rechtlichen Argumenten überzuordnen. Dagegen ist es allgemein anerkannt, daß der Kongreß seine Befugniß, den Handel zu regeln, in der Weise ausüben darf, daß dadurch mittelbar auch andere Zwecke erreicht werden[2]). Das hat er namentlich in den zahlreichen Gesetzen gethan, die man unter dem Namen der Registrirungs- und Schifffahrtsgesetze zusammenzufassen pflegt und die zum großen Theil bezwecken, den amerikanischen Schiffsbauern und Schiffseigenthümern einen Vortheil vor ihren ausländischen Konkurrenten zu gewähren. Auf die Kompetenz bezüglich der Mittel sind jedoch auch diejenigen Gesetze zurückzuführen, welche den Bau und die Einrichtung der Schiffe, die Zahl und die Sicherheit der Mannschaften wie der Passagiere, die Disziplin, die rechtliche Stellung der Mannschaften, u. s. w. betreffen[3]).

---

1) Pensacola Tel. Co. v. Western, etc. Tel. Co., 96 U. St. Rep. 1,9 Otto IV., Cooley, Principles, 65, 66.

2) Wie weit er dabei gehen darf, ist jedoch in den Kämpfen zwischen Schutzzoll und Freihandel gleichfalls eine heißumstrittene Frage gewesen.

3) Der Einfluß der Bundesregierung auf die Mittel des öffentlichen Verkehrs ist — von der Schifffahrt abgesehen — bis jetzt thatsächlich ein verhältnißmäßig sehr geringer gewesen. Was die Eisenbahnen anlangt, so hat sie sich nur auf die Bahnen, deren Bau von ihr in später zu besprechender Weise unterstützt worden ist, zum Theil eine etwas weiter gehende Einwirkung vorbehalten. Wo es sich um ihre verfassungsmäßigen Aufgaben handelte, bei denen sie der Dienste der Eisenbahnen nicht entrathen konnte, wie namentlich der Beförderung der Post, hat der Kongreß ohne Zögern seine gesetzgeberische Kompetenz so weit ausgeübt, als das öffentliche Interesse es ihm zu erfordern schien. Im Uebrigen aber enthalten die Bundesgesetze wenig mehr über das Eisenbahnwesen als die Bestimmungen, die alle „common carriers“ betreffen. Daß dieses nicht auf Kompetenzbedenken zurückzuführen ist, erhellt schon aus einem lediglich von humanitären Rücksichten diktirten Gesetz vom 3. März 1873 über das Rasten, Füttern und Tränken von Vieh, das auf Eisenbahnen (oder zu Wasser) transportirt wird. (Stat. at L. XVII, 584, 585.) Es sind jedoch auch schon seit einer beträchtlichen Reihe von Jahren allerlei Gesetzesvorschläge im Kongreß diskutirt worden, die tief in die Autonomie der Eisenbahngesellschaften einschnitten und zum Theil auch scharf in das Kompetenzgebiet eingriffen, das man bis jetzt von den Staaten hat monopolisiren lassen, allein der Widerstreit der materiellen Interessen und vornehmlich die entgegenstehenden

Auf der Kompetenz hinsichtlich der Gegenstände des öffentlichen Verkehrs beruhen die Gesetze über Ein- und Ausfuhr bestimmter Waaren oder Personen. Viele von den Befugnissen, die sich hieraus für den Kongreß ergeben, sind für die Staaten aus ihrer Polizeihoheit herzuleiten — Restriktionen bezüglich des Imports von Giften und Explosionsstoffen, Verbot der Einfuhr von unsittlichen Schriften und Bildern, u. dergl. m. — und daher kann auch hier in Konfliktsfällen die Anwendung der verfassungsrechtlichen Grundsätze leicht auf nicht geringe Schwierigkeiten stoßen. Was Personen anlangt, so reicht die Kompetenz der Staaten so weit, als der Grundsatz des Rechtes zur „Selbstvertheidigung" Anwendung findet. Wie sie sich durch ihre Gesundheits- und Quarantainegesetze gegen die Einschleppung von Seuchen schützen dürfen, so dürfen sie sich auch der „moralischen Pest" von Vagabunden, Armen (paupers) und Verbrechern erwehren. Im Uebrigen aber ist die Regelung der Einwanderung die ausschließliche Domaine des Kongresses. So z. B. darf ein Staat nicht daraufhin die Einwanderung von Personen (Chinesen) verbieten, daß er seitens derselben Nichtbeachtung der Gesetze besorgt oder sie aus sonstigen politischen oder wirthschaftlichen Gründen für ein schädliches Bevölkerungselement hält [1]). Wenn der Kongreß in dieser Hinsicht seine gesetzgeberische Kompetenz ausübt, so wird es jedoch wohl immer in einer einheitlichen alle Staaten gleichbehandelnden Weise zu geschehen haben [2]).

allgemeinen politischen Erwägungen haben so weit alle Bestrebungen erfolglos bleiben lassen, die auf eine einheitlichere Regelung des Eisenbahnwesens durch die Bundesgesetzgebung abzielten. Noch im Frühling 1884 sind wieder ohne Ergebniß eine Anzahl von Vorschlägen in Betreff der Tariffragen durchberathen worden, die v. d. Leyen mit Recht als den „eigentlichen Kernpunkt der sog. ‚Eisenbahnfrage'" in den Ver. Staaten bezeichnet. Vermuthlich wird es zum großen Theil von dem Verhalten der Eisenbahngesellschaften selbst abhängen, ob, resp. wie bald die Tendenz, die sich in derartigen Vorschlägen manifestirt hat, schließlich doch über die zu überwindenden Schwierigkeiten zu triumphiren beginnt. Zu wie durchgreifendem Handeln der Kongreß sich unter Umständen befugt halten konnte, zeigt das Gesetz vom 31. Jan. 1862, das den Präsidenten autorisirte, sich in den Besitz aller Eisenbahnen und Telegraphenlinien zu setzen, so weit er es durch die öffentliche Sicherheit für geboten erachte, und den Transport von Truppen und allem Kriegsmaterial unter die alleinige Kontrole des Kriegssekretärs stellte. (Stat. at. L., XII, 334.) — Siehe J. F. Lacey, Digest of American Railway Decisions, Chic. 1875; E. L. Pierce, Law of Railroads, Bost. 1881; D. Rorer, A Treatise on the Law of Railways, 2 vols., Chic. 1884; A. v. d. Leyen, Die nordamerikanischen Eisenbahnen in ihren wirthschaftlichen und politischen Beziehungen. Leipzig 1885.

Hinsichtlich der Telegraphen hat die Bundesregierung sich zum Theil größere Rechte ausbedungen resp. vorbehalten. Ein Gesetz vom 24. Juli 1866 gibt den unter Staatengesetzen organisirten Telegraphengesellschaften das Wegerecht auf und an den Post- und Militärstraßen, schiffbaren Flüssen und öffentlichen Ländereien und gestattet ihnen, den öffentlichen Ländereien das Holz, die Steine und das sonstige Material zum Bau ihrer Linien, der Stationsgebäude u. s. w. zu entnehmen, wenn sie sich verpflichten, die Regierungstelegramme vor allen anderen Depeschen zu den vom Generalpostmeister festzusetzenden Taxen zu befördern und ihre Linien, wenn die Regierung es verlangt, den Ver. Staaten zu dem von fünf unbetheiligten Männern (die Gesellschaft und der Generalpostmeister ernennen je zwei und diese vier wählen den fünften) zu bestimmenden Preise zu verkaufen. Es ist mir jedoch nicht bekannt, daß wirklich irgend eine Telegraphenlinie unter dieser Bestimmung gekauft worden wäre. Die Telegraphen sind noch ebenso wie die Eisenbahnen Privatunternehmungen und Privateigenthum, aber die fortschreitende Konsolidirung dieser wichtigsten Verkehrsanstalten in den Händen einiger Monstergesellschaften beunruhigt die öffentliche Meinung mehr und mehr. Die Unzufriedenheit ist weit verbreitet und hat bereits zu Zeiten einen solchen Grad erreicht, daß die „Monopole" vielleicht schon gebrochen wären, wenn man sich nur selbst darüber klar wäre und sich untereinander darüber verständigen könnte, was an die Stelle der bestehenden Verhältnisse gesetzt werden solle. So lange die Besetzung der nahezu 50,000 Postmeisterstellen nicht vollständig der Parteipolitik entzogen worden ist, wird sich der denkende Theil des Volkes schwerlich dafür gewinnen lassen, auch noch die gleichfalls nach Zehntausenden — die Wester Union Telegraph Company hatte 1883 allein 12,917 — zählenden Telegraphenämter dem Postdepartement zu überweisen, wie es vom Präsident Grant schon in seiner Jahresbotschaft vom Dez. 1871 empfohlen wurde.

1) Nicht nur zu einem direkten Verbot der Einwanderung sind die Staaten nicht befugt, sondern sie dürfen sie auch nicht mittelbar durch Gesetze über die Landung von Passagieren aus fremden Häfen behindern. Chy Lung v. Freeman, 92 U. St., 275; Otto II.

2) Ein Gesetz vom 2. Mai 1882 hat auf 10 Jahre die Einwanderung von Chinesen „suspendirt".

Ausdrücklich gesagt ist das allerdings nirgends, aber es läuft dem allgemeinen Geist der Verfassung zuwider, gewissen Theilen der Union in irgend einer Hinsicht eine Sonderstellung zuzuweisen, weil das zu leicht mindestens den Verdacht erwecken könnte, daß die Entschließungen des Kongresses durch Gunst und Ungunst beeinflußt würden.

In Betreff der Regelung des Handels ist dieser Grundsatz völliger Gleichheit hinsichtlich gewisser Momente ausdrücklich festgestellt. Art. I, Sekt. 9, § 6 bestimmt: „Durch keine den Handel oder die Erhebung von Einkünften betreffende Bestimmung soll den Häfen eines Staates ein Vorzug vor denen eines anderen gewährt werden". Dann heißt es weiter: „noch sollen Schiffe, die in einen Staat ein — oder aus einem solchen auslaufen (bound to, or from), in einem anderen seine Ladung zu deklariren, zu klären oder Zölle zu zahlen haben". Die Steuerfreiheit des ganzen Küstenhandels und des ganzen Handels auf den Binnengewässern ist also durch die Verfassung sicher gestellt und es ist mit Recht gesagt worden, daß diese Bestimmung allein hinreicht, zu zeigen, von wie ungeheurem Werth die Union ist [1]).

§ 39. **Naturalisation.** Unmittelbar nach der Bestimmung über die Regelung des Handels wird dem Kongreß das Recht ertheilt, „ein einheitliches Naturalisationsgesetz zu geben". Daran schließt sich die schon erwähnte Befugniß einheitliche Bankerottgesetze zu erlassen und es folgen dann weitere Handel und Wandel betreffende Bestimmungen. Daraus erhellt, daß die Urheber der Verfassung die Naturalisation vornehmlich unter dem Gesichtspunkte des wirthschaftlichen Interesses in's Auge gefaßt und mithin auch bei der Aufnahme dieser Bestimmung ganz wesentlich an die Stimulirung der Einwanderung gedacht haben. In diesem Sinne hat der Kongreß denn auch von seinem Recht Gebrauch gemacht und es ist bekannt, in welchem Grade die Vereinigten Staaten ihre beispiellose Entwickelung dem zu danken haben. Wenn die Bestrebungen der verschiedenen nativistischen Parteien und namentlich der Know Nothings in den fünfziger Jahren, die auf fünf Jahre festgesetzte Probezeit [2]) wesentlich (auf 21 Jahre) zu erhöhen, Erfolg gehabt hätten, so würde der Einwanderungsstrom unfraglich sehr erheblich reduzirt worden sein. — In rechtlicher Hinsicht ist nur zu bemerken, daß die Befugniß des Kongresses eine ausschließliche [3]), aber natürlich auf die Ertheilung des Bürgerrechtes der Vereinigten Staaten beschränkt ist [4]).

Von den weiteren Befugnissen des Kongresses, die den öffentlichen Verkehr betreffen, sind die bezüglich des Geldes schon in anderem Zusammenhang besprochen worden.

§ 40. **Maße und Gewichte.** Hinsichtlich des Rechtes „die Maße und Gewichte festzusetzen" (to fix the standard of), braucht nur bemerkt zu werden, daß es nicht ein

1) In diesem Zusammenhang muß noch erwähnt werden, daß in der bereits besprochenen Klausel über den Export den Staaten auch die Besteuerung des Imports untersagt ist. Art. I, Sekt. 10, § 2.

2) Man muß die fünf Jahre in den Ver. Staaten und in dem Staat oder Territorium, in dem man sich naturalisiren lassen will, wenigstens ein Jahr gewohnt haben. Zwei Jahre vor der Naturalisation muß unter Eid vor Gericht die Erklärung abgegeben worden sein, daß man das Bürgerrecht zu erwerben wünscht. Diese Verpflichtung fällt für diejenigen fort, die wenigstens drei Jahre vor erreichter Volljährigkeit in die Ver. Staaten gekommen sind. Die Wittwe und die Kinder eines Eingewanderten, der in der angegebenen Weise seine Absicht ausgesprochen hat, sich naturalisiren zu lassen, brauchen nur den vorgeschriebenen Eid zu leisten, um das Bürgerrecht zu erwerben. Kinder von Eingewanderten erlangen das Bürgerrecht ohne Naturalisation, wenn sie in den Ver. Staaten wohnen und zur Zeit der Naturalisation der Eltern noch minderjährig sind. Auf Adelstitel muß bei der Naturalisation ausdrücklich Verzicht geleistet werden.

3) Chirac v. Chirac, Wheaton II, 259, 269.

4) Die eigenthümlichen Konsequenzen, die sich aus dem Recht der Staaten zur Ertheilung ihres Staatenbürgerrechts ergeben, sind früher erörtert worden.

ausschließliches ist. Der Kongreß darf ein einheitliches Maß- und Gewichtssystem obligatorisch machen, aber er hat sich darauf beschränkt, durch ein Gesetz vom 28. Juli 1866 das metrische System zu legalisiren und das Verhältniß der üblichen Maße und Gewichte (mile, foot, inch; acre, yard, inch; gallon, quart, gill; pound, ounce, grain) gesetzlich zu fixiren.

§ 41. **Post.** Von der Befugniß „Postämter und Poststraßen zu errichten" (to establish) sagt Pomeroy (264) mit Recht, daß die Worte in höchst unzulänglicher Weise ausdrücken, was sie ausdrücken sollen: „die offenbare Absicht war, (den Kongreß zu autorisiren), das ganze Postsystem des Landes zu schaffen und zu regeln", und dem gemäß hat er auch seit jeher gehandelt ohne auf Widerstand zu stoßen. Nur zu einer bedeutsameren Streitfrage hat diese Klausel Anlaß gegeben, nämlich ob der Kongreß nur bestehende Straßen zu Poststraßen machen, oder auch selbst Poststraßen bauen darf. Letzteres ist geschehen, aber nur selten [1]).

§ 42. **Schutz des geistigen Eigenthums.** An die Befugnisse bezüglich des öffentlichen Verkehrs schließen sich ganz sachgemäß die den „Schutz des geistigen Eigenthumes" betreffenden an, bei dem es sich ja in gewisser Hinsicht auch um Verhältnisse des öffentlichen Verkehres handelt. Der Kongreß darf „den Fortschritt der Wissenschaften und nützlichen Künste dadurch fördern, daß er für beschränkte Zeit den Autoren und Erfindern

---

1) Das Gesetz vom 30. April 1802 betreffend die Bildung des Staates Ohio nimmt das Recht nur mit einer wesentlichen Beschränkung in Anspruch, aber es ist nicht ersichtlich, ob der Kongreß dieselbe nur für zweckmäßig, oder für verfassungsrechtlich geboten erachtete. Es bestimmte, daß der zwanzigste Theil des Reinertrages von den im Staat verkauften öffentlichen Ländereien zum Bau von Straßen verwandt werden solle, »leading from the navigable waters emptying into the Atlantic, to the Ohio, to the said state, and through the same, such roads to be laid out under the authority of Congress, with the consent of the several states through which the road shall pass.« (Stat. at L. II, 175.) Der Bau der Cumberland Straße, der durch Gesetz vom 29. März 1806 (ib. 357) verfügt wurde, und die Unterhaltung derselben haben dann den Anlaß zu wiederholten und sehr eindringenden Erörterungen der Frage gegeben, wie weit die Baugewalt der Ver. Staaten gehe. Präsident Monroe verfocht in einer Botschaft vom 4. Mai 1822 (Statesman's Manual, I, 492—537) die Ansicht, »not only that the power necessary for internal improvements has not been granted, but that it has been clearly prohibited«; aber er fügte hinzu: »To the appropriation of the public money to improvement, having these objects (to facilitate the operations of war und the transportation of the mail) in view, and carried to a certain extent, I do not see any well-founded constitutional objection.« Präsident Jackson adoptirte im Wesentlichen die Ansichten Monroe's, stellte sich aber in der Anwendung der von diesem fixirten Grundsätze entschiedener auf den Standpunkt der Staatenrechtler und betonte namentlich schärfer »the general principle that the works which might be thus aided should be 'of a general, not local, national, not state, character'.« (Siehe sein Maysville Road Veto vom 27. Mai 1830, Statesm.'s Man. I. 719—728.) Später hat sich das Interesse an der verfassungsrechtlichen Seite der Frage erheblich verringert. — Die Baugewalt der Ver. Staaten, namentlich was die Straßen anlangt, ist jedoch nicht nur aus dieser Klausel über die Poststraßen, sondern auch aus der Verpflichtung für die Landesvertheidigung zu sorgen und aus dem Recht, den Handel zu regeln, hergeleitet worden. Für die Eisenbahnen, deren Bau in irgend einer Weise von den Ver. Staaten unterstützt worden ist, besteht eine unbedingte gesetzliche Verpflichtung, die Post zu den vom Kongreß bestimmten Sätzen zu befördern. Alle Eisenbahnen, auf denen die Post befördert wird, müssen jeden Zug von der Post benutzen lassen, ohne eine Extraforderung für den Transport der Poststücke oder der begleitenden Postbeamten machen zu dürfen. Kann der Generalpostmeister mit einer Eisenbahn keine den Gesetzen entsprechende Vereinbarung über die Beförderung der Post erzielen, so ist er befugt, die Briefe durch reitende Boten und die sonstigen Poststücke per Wagen zu befördern. Die Beförderung der Post wird nach öffentlichem Ausschreiben an den Mindestfordernden vergeben, wenn seine Persönlichkeit hinreichende Garantie dafür bietet, daß er die eingegangenen Verbindlichkeiten einhalten wird. Unbedingt verbindlich ist diese Bestimmung jedoch nur dort, wo die Beförderung nicht per Eisenbahn oder Dampfschiffe erfolgt. Ein unbedingtes Postregal besteht nur hinsichtlich der Briefbeförderung; Packete werden in den Vereinigten Staaten vornehmlich durch Privatgesellschaften (Express Companies) befördert und in neuester Zeit haben sich auch die großen Zeitungen vielfach dieser bedient, weil der von der Post geforderte Portosatz für die Zeitungen höher ist. Durch Gesetz vom 8. Juni 1872 ist die Uebermittelung von Geld durch Postanweisungen (money-order system) eingeführt worden.

das ausschließliche Recht auf ihre bezüglichen Schriften und Erfindungen (discoveries) sichert". Die Kompetenz des Kongresses in Betreff der Förderung von Kunst und Wissenschaft ist also eine sehr beschränkte, aber so weit die Befugniß reicht, ist sie ausschließlich und vollständig (plenary), d. h. sie erstreckt sich auch auf den Erlaß von Spezialgesetzen. Das durch das Bundesgesetz erworbene ausschließliche Verwerthungsrecht [1]) begreift aber nicht die unbeschränkte Berechtigung zum Gebrauch und Vertrieb der Erfindung in sich, sondern hinsichtlich dieser ist der Patentinhaber den Staatengesetzen unterworfen, von denen dieselben an Bedingungen geknüpft und unter Umständen sogar — wegen zu großer Gemeingefährlichkeit — ganz untersagt werden dürfen. — Verlagsrechte und Patente werden nach den bestehenden Gesetzen Bürgern und Einwohnern der Vereinigten Staaten auf 28 Jahre ertheilt und bei rechtzeitigem Ansuchen auf weitere 14 Jahre verlängert. Auch die Wittwe und die Kinder eines verstorbenen Autors oder Erfinders haben auf diese Verlängerung Anspruch. — Die Worte „Autoren und Erfinder", „Schriften und Entdeckungen" (Erfindungen) haben in der Gesetzgebung eine außerordentlich weite Interpretation erfahren. Alle Arten von Drucksachen, auf mechanischem Wege hergestellte Reproduktionen von Kunstwerken aller Art, Photographien u. s. w. können gesetzlich geschützt werden. Nach neuerlichen Entscheidungen des Oberbundesgerichtes (United States v. Steffens und United States v. Wittemann, 1879) ist jedoch der Kongreß unter dieser Verfassungsklausel zum Erlaß von Gesetzen über Schutzmarken (trade marks) nicht befugt. Das Recht kann jedoch aus der Bestimmung über die Regelung des Handels hergeleitet werden, der Schutz der Marken erstreckt sich dann aber nur auf den Handel zwischen den Staaten; allein in den einzelnen Staaten sind sie durch das common law geschützt. Das Ausland kommt bei der ganzen Verlagsrecht- und Patentgesetzgebung nicht in Betracht [2]). Die Agitation für internationale Vereinbarungen ist in den letzten Jahren energischer betrieben worden, aber hat bis jetzt zu keinen Resultaten geführt.

Justiz.

§ 43. **Allgemeine Befugnisse.** Nach den Angaben, die früher über die Organisation des Gerichtswesens gemacht worden sind, bedarf das Recht, niedere Bundestribunale zu schaffen (Art. I, Sekt. 8, § 9), keines weiteren Kommentars.

Die erste Hälfte des folgenden Paragraphen verleiht dem Kongreß eine legislatorische Befugniß in kriminalrechtlicher Hinsicht und bildet den Uebergang zu den Bestimmungen über die auswärtigen Beziehungen. Der größeren Uebersichtlichkeit wegen empfiehlt es sich jedoch, sie in Verbindung mit den an anderen Stellen der Konstitution eingeschobenen Bestimmungen zu behandeln, die gleichfalls die Justiz betreffen.

Dem Kongreß steht es zu, die Strafen für Seeräubereien und auf hoher See begangene Felonien festzusetzen und zu bestimmen, was für Handlungen als in diese beiden Begriffe fallende Verbrechen angesehen werden sollen. Da der Seeraub ein völkerrechtlicher Begriff ist, ist der Kongreß nicht zur Definirung desselben verpflichtet, sondern was nach dem Völkerrecht Seeraub ist, verfällt auch der von ihm für denselben festgesetzten Strafe [3]). Wohl aber ist er berechtigt, auch Verbrechen, die völkerrechtlich nicht Seeraub sind, für Seeraub zu erklären und als solchen zu bestrafen [4]).

1) Das common law gewährt dem Autor nur Schutz gegen die unautorisirte Veröffentlichung seines Manuskriptes, aber ein ausschließliches Eigenthumsrecht auf sein veröffentlichtes Werk kann er unter demselben nicht geltend machen.
2) Brown v. Duchesn, Howard XIX, 183.
3) The United States v. Smith, Wheaton V, 153.
4) The Antelope, ib. X, 66.

Ueber die richtige Interpretation des Ausdruckes „hohe See" in dieser Klausel sind verschiedene Ansichten geltend gemacht worden, aber fest steht, daß die Befugniß des Kongresses, Strafgesetze zu erlassen, nicht auf die Verbrechen beschränkt ist, die auf hoher See begangen worden sind, sondern sich so weit erstreckt, als die kriminalrechtliche Kompetenz der Admiralitäts- und Seegerichtsbarkeit reicht, die nach Art. III, Sekt. 2, § 1 vollständig in die Justizhoheit der Union fällt. Hinsichtlich der Admiralitäts- und Seegerichtsbarkeit aber hat das Oberbundesgericht entschieden, daß auch die großen Binnenseen und die schiffbaren Ströme in ihren Bereich fallen [1]).

Was unter den „Sicherheiten und dem Kurrentgeld (current coin) der Vereinigten Staaten" zu verstehen ist, deren Fälschung der Kongreß mit Strafgesetzen bedrohen darf, ist in einem Gesetz vom 30. Juni 1864 (Revised Statutes, Sect. 5413) genau festgesetzt worden.

§ 44. **Hochverrath.** Endlich fällt noch das Verbrechen des Hochverrathes gegen die Vereinigten Staaten in die Kompetenz des Kongresses zu strafrechtlicher Gesetzgebung. Art. III, Sekt. 3 lautet: „Des Hochverrathes gegen die Vereinigten Staaten soll nur schuldig sein, wer Krieg gegen sie erhebt, ihren Feinden anhängt, oder denselben Hilfe und Unterstützung (comfort) gewährt. Niemand soll des Hochverrathes überführt werden, wenn nicht das Zeugniß von zwei Zeugen hinsichtlich derselben Handlung (overt act) oder ein Geständniß vor offenem Gericht vorliegt. Der Kongreß soll befugt sein, die Strafe für Hochverrath festzusetzen, aber keine Verurtheilung wegen Hochverraths soll Blutverderbniß oder Vermögenskonfiskation zur Folge haben, außer für die Lebensdauer des Verurtheilten". — „Das Verbrechen des Hochverraths begrifflich zu bestimmen" [2]), liegt also vollständig außerhalb der Kompetenz des Kongresses, denn das hat die Verfassung selbst mit peinlichster Sorgfalt gethan; dem Kongreß steht lediglich das Recht zu, die Strafe für dieses Verbrechen festzusetzen. Die Interpretation dieser hochbedeutsamen Verfassungsbestimmung haben wir daher auch nicht in den Bundesgesetzen, sondern ausschließlich in den richterlichen Entscheidungen zu suchen [3]). Aus diesen nun ergeben sich zunächst zwei wichtige Grundsätze: 1) das Verbrechen des „konstruktiven Hochverraths", das in England mehr als ein edeles Haupt unter dem Beil hat fallen machen, existirt in den Vereinigten Staaten nicht [4]); 2) nur ein Bürger der Vereinigten Staaten kann Hochverrath begehen, denn dieses Verbrechen setzt die Unterthanenpflicht (allegiance) voraus [5]). Was sonst durch richterliche Entscheidungen festgestellt ist, bietet, mit dem sittlichen und politischen Maßstabe gemessen, mancherlei Auffälliges dar. „Erhoben" (levy) wird Krieg sowohl durch Hervorrufung wie durch Führung von Krieg. Eine Verschwörung zu dem Zweck, mit Gewalt die Regierung zu stürzen oder zu zwingen, sowie das Anwerben (enlistment) von Leuten zu dem gleichen Zweck, ist aber noch nicht Hochverrath. Hochverrath wird erst begangen, wenn Leute sich zur Ausführung einer hochverrätherischen Absicht versammeln. Ist das geschehen, so sind aber Alle Hochverräther, die dabei betheiligt sind, wenn auch in noch so geringem Grade und noch so weit ent-

1) The Hine, Wallace IV, 555. — Siehe S. R. Betts, Admirality Practice, N. Y. 1838; E. C. Benedict, American Admirality, 2d ed. N. Y. 1870; R. Desty, Admirality and Shipping, San. Franc. 1879; T. M. Etting, The Admirality Jurisdiction of the United States, Phil. 1879.

2) So übersetzt Schlief (476) die Worte »to declare the punishment of treason«!

3) Ein Gesetz vom 30. April 1790 enthält allerdings eine Definition des Hochverraths, aber der wesentliche Theil derselben ist eine wortgetreue Abschrift der Verfassungsbestimmung. cfr. Rev. Stat. Sect. 5331.

4) Siehe m. Verfassungsgeschichte III, 632, 633.

5) United States v. Wiltberger, Wheaton V, 79. Damit steht auch das angeführte Gesetz vom 30. April 1790 im Einklange. Eine nicht unerheblich modifizirte Doktrin wird dagegen in United States v. Greathouse, 2. Abbott's U. St. Rep. 380 vertreten. Siehe Hurd, Theory of our National Existence, 61.

fernt von dem Orte der Aktion, falls sie in der allgemeinen Verschwörung stehen [1]). Die Handlung allein macht den Hochverrath noch nicht vollständig; es muß auch eine hochverrätherische Absicht vorhanden sein. Der Zweck braucht jedoch nicht der Umsturz der Regierung zu sein. Auch der Versuch, die Vollstreckung eines einzelnen Gesetzes zu verhindern oder seine Aufhebung zu erzwingen, ist Hochverrath, wenn Gewalt angewendet wird und der Zweck des Widerstandes öffentlicher und allgemeiner Natur ist; wie viel Gewalt dabei gebraucht wird, ist dagegen ganz gleichgültig. — Durch diese Angaben erklärt sich hinlänglich die auf den ersten Blick auffällige Bestimmung des Gesetzes vom 17. Juli 1862, daß Hochverrath mit dem Tode oder mit Zuchthaus auf mindestens fünf Jahre und einer Geldbuße von wenigstens 10 000 Doll. bestraft werden soll [2]). — Aus der Befugniß des Kongresses, die Strafe für Hochverrath zu bestimmen, folgert seine Befugniß, auch die Strafen für Verbrechen geringeren Grades aber gleichen Charakters, wie Aufruhr, Verschwörung, u. s. w. festzusetzen [3]). — Der Ausdruck „attainder of treason" ist nur als richterliche Verurtheilung zu verstehen; bills of attainder, d. h. Verurtheilungen auf legislativem Wege, die einst in der englischen Geschichte eine so bedeutsame Rolle spielten, sind verfassungswidrig.

Die Kompetenz des Kongresses ist auf den Hochverrath gegen die Vereinigten Staaten beschränkt. Aus der Klausel über die Auslieferung flüchtiger Verbrecher (Art. IV, Sekt. 2, § 2) geht jedoch hervor, daß die Verfassung auch die Möglichkeit des Hochverraths gegen einen Einzelstaat anerkennt. Das ist eine Thatsache von Belang, da die gewöhnliche Annahme ist, daß Hochverrath nur gegen die souveräne Gewalt verübt werden kann. Sind aber die Einzelstaaten wirklich „souverän" und kann mithin auch gegen sie das Verbrechen des Hochverraths verübt werden, so kann daraus — wie auch schon bei der Entwerfung der Konstitution und in den Diskussionen über ihre Annahme konstatirt worden ist [4]) — für die einzelnen Bürger ein verhängnißvoller und unschlichtbarer Konflikt der Pflichten entstehen. Das hat sich im Bürgerkriege im umfassendsten Maße gezeigt. Viele Südstaatler, wie General R. E. Lee und Al. H. Stephens, der Vizepräsident der Konföderirten Staaten, waren gegen die Sezession, aber nachdem die Sezession einmal von ihren resp. Staaten beschlossen worden war, erklärten sie, nicht nur mit denselben gehen zu wollen, sondern auch mit ihnen gehen zu müssen, wenn sie sich nicht des Hochverraths schuldig machen wollten, denn die Unterthanenpflicht (allegiance) schuldeten sie ihnen und zwar nur ihnen. Die Bundesregierung hat das natürlich nicht gelten lassen und Oberrichter Chase hat in Sachen Shortridge v. Macon entschieden, daß kein „Rebell" hinter den Beschlüssen und Befehlen seines Staates Deckung gegen die Anklage des Hochverraths finden könne. Folgt man nur der Logik, so führt aber diese Frage durch ihre Verknüpfung mit anderen verfassungsrechtlichen

---

1) Ex parte Bollman, Cranch, IV, 75.

2) Das Gesetz vom 30. April 1790 bestimmte, daß jeder Hochverräther »shall suffer death.« Stat at L. I. 112. In demselben Gesetz hieß es weiter: wer von einem hochverrätherischen Verbrechen Kenntniß habe und nicht so bald als thunlich davon Anzeige mache, »shall be adjudged guilty of misprision of treason« und mit nicht mehr als 7 Jahren Gefängniß und mit einer Geldbuße von nicht mehr als Doll. 1000 bestraft werden.

3) Der Bürgerkrieg gab Anlaß, das in sehr ausgiebiger Weise zu thun. Den 31. Juli 1861 wurde »An Act to define and punish certain Conspiracies« und am 6. Aug. 1861 ein Gesetz, betreffend die Anwerbung von Soldaten und Matrosen »to engage in armed hostility against the United States« erlassen. Die Strafbestimmungen beider Gesetze sind außerordentlich mild. Dann folgte das bereits erwähnte Gesetz vom 17. Juli 1862 »to suppress Insurrection, to punish Treason and Rebellion, to seize and confiscate the Property of Rebels, and for other Purposes« und endlich am 25. Febr. 1863 »An Act to prevent Correspondence with Rebels.« Stat. at L. XII, 284, 317, 589, 696.

4) Siehe Elliot, I, 382, 383 u. V, 488.

Problemen, die durch den Bürgerkrieg aufgeworfen worden sind, auf ein Wirrsal von einander widerstreitenden Schlüssen hinaus. Auf eine weitere Erörterung dieser Frage, die von Hurd in dem oben angeführten Werk sehr eingehend beleuchtet worden ist, muß hier verzichtet werden. Nur die merkwürdige Thatsache ist zu konstatiren, daß die verfassungsrechtliche Lehre vom Hochverrath durch den Bürgerkrieg keine Klärung und Vertiefung erfahren hat, sondern vielmehr verdunkelt worden ist.

§ 45. **Sonstige strafrechtliche Befugnisse.** Weitere ausdrückliche Ermächtigungen zum Erlaß von Strafgesetzen finden sich in der Verfassung nicht, allein es ist selbstverständlich und auch nie ernstlich bestritten worden, daß der Kongreß nicht nur das Brechen aller Bundesgesetze mit Strafen bedrohen darf, sondern auch befugt ist, Handlungen mit Strafen zu belegen, durch deren Strafbarkeit eine wirksame Ausübung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse unmöglich gemacht werden könnte[1].) Dieses Recht geht aus der Bestimmung hervor, die den Kongreß autorisirt, „alle Gesetze zu erlassen, die nothwendig und geeignet sind", die ihm oder einem anderen Faktor der Bundesregierung zustehenden Befugnisse in Vollzug zu setzen (Art. I, Sekt. 8, § 18). Daß die Verfassung es nicht den Einzelstaaten hat überlassen wollen, durch ihre Strafgesetze die Beobachtung der Bundesgesetze sicher zu stellen, ist so unzweifelhaft, daß nach der Entscheidung des Oberbundesgerichtes in Sachen Martin v. Hunter (Wheaton I, 304) nicht einmal irgend ein Theil der strafrechtlichen Kompetenz der Vereinigten Staaten den Staatentribunalen übertragen werden darf[2]).

§ 46. **Impeachment.** Das Impeachment ist ein Rechtsverfahren und seine Besprechung gehört daher ebenfalls in das Kapitel über die Kompetenz des Kongresses hinsichtlich der Justiz. Allein es hat nichts mit den bisher besprochenen Befugnissen gemein, sondern ist durchaus sui generis. Der Kongreß als solcher steht nicht in Frage und es handelt sich nicht um eine legislative, sondern um eine richterliche Befugniß und in diesem Rechtsverfahren haben die beiden Häuser ganz verschiedene Funktionen: das Repräsentantenhaus die des Anklägers und der Senat die des Richters[3]). Daraus ergibt sich bereits, daß die betreffenden Verfassungsbestimmungen nicht an der Hand von richterlichen Entscheidungen interpretirt werden können, weil etwaige Streitfragen nicht vor den ordentlichen Gerichten zum Austrag kommen. Das Impeachment ist ein politischer Prozeß und die Entscheidung darüber, was das Recht ist, wird von den Gewalten, die in ihm als Ankläger und als Richter fungiren, dadurch gefällt, daß sie die Verfassungsbestimmungen gemäß der ihnen richtig erscheinenden Interpretation in Vollzug setzen: eine Appellation von ihrer Entscheidung gibt es nicht.

Die Konstitution setzt als bekannt voraus, was ein Impeachment ist und da es ein technischer Ausdruck ist, liegt darin ausgesprochen, daß sie das mit diesem Namen bezeichnete Verfahren des englischen Staatsrechts meint. Damit ist jedoch keineswegs gesagt, daß der Begriff ohne jede Modifikation übernommen worden sein muß. Ob er Aenderungen erfahren hat und worin dieselben bestehen, darüber muß der weitere Inhalt der Verfassungsbestimmungen nach den Interpretationen Auskunft geben, die sie seitens der

---

1) Letzterer Grundsatz ist durch die Entscheidung des Oberbundesgerichts in Sachen The United States v. Marigold, Howard IX, 560, festgestellt worden.

2) Siehe T. F. Waterman, United States Digest of Criminal Cases, N. Y. 1877; J. P. Bishop, Criminal Law, 6th ed., 2 vols., Bost. 1877; Derselbe, Criminal Procedure, 3d ed., 2 vols., Bost. 1880; F. Wharton, Criminal Pleading and Practice, 8th ed., Phil. 1880; Derselbe, American Criminal Law, 8th ed., 4 vols., Phil. 1881: R. Desty, American Criminal Law, San. Franc. 1882.

3) Art. I, Sekt. 2, § 5 und Art. I, Sekt. 3, § 6. In beiden Klauseln heißt es „the sole power".

beiden Häuser des Kongresses in ihren resp. Funktionen bei den stattgehabten Impeachmentprozessen erfahren haben.

Art. II, Sekt. 4 lautet: „Der Präsident, Vizepräsident und alle Zivilbeamteten der Vereinigten Staaten sollen ihres Amtes enthoben werden, wenn sie auf ein Impeachment hin des Hochverraths, der Bestechung oder anderer schwerer Verbrechen und Vergehen überführt worden sind" (on impeachment for, and conviction of). Die Fassung dieses Paragraphen erlaubt die Aufwerfung einer bedeutungsvollen Frage. Farrar (436) glaubt den Nachdruck auf die Folge legen zu müssen, welche die Verurtheilung für die bezeichneten Personen haben soll, die wegen den angegebenen Ursachen impeacht worden sind und kommt dadurch zu dem Schluß, daß auch jede beliebige andere Person impeacht werden kann. Da aber an keiner anderen Stelle der Verfassung etwas darüber gesagt ist, wer einem Impeachment unterworfen sein und woraufhin ein solches erfolgen soll, während in einem anderen Paragraphen nähere Bestimmungen über die Konsequenzen einer Verurtheilung getroffen sind, ist die Ansicht der hervorragenden Juristen und Staatsmänner sowie des ganzen Volkes stets dahin gegangen, daß an dieser Stelle vornehmlich jene beiden ersten Fragen ihre Erledigung haben finden sollen und mithin auch nur die bezeichneten Personen einem Impeachment ausgesetzt sind und nur wegen der angegebenen Ursachen ein Impeachment erfolgen darf. Das ist als das geltende Verfassungsrecht anzusehen, so lange das Repräsentantenhaus nicht eine Person impeacht, die nicht ein „Zivilbeamteter" der Vereinigten Staaten ist und der Senat sich in einem solchen Falle für kompetent erklärt. Hinsichtlich der Ausdehnung dieses Begriffes haben die beiden Häuser ursprünglich nicht übereingestimmt. Der Senator Blount wurde 1798 impeacht, aber die Majorität des Senats erklärte sich für inkompetent. Selbstverständlich ist weder das Repräsentantenhaus noch der Senat durch diese Entscheidung gebunden, aber die Ansicht stößt kaum noch auf Widerspruch, daß Kongreßmitglieder nicht Zivilbeamtete der Vereinigten Staaten im Sinne dieser Verfassungsbestimmung sind. Daß die Richter unter diese Bezeichnung fallen, ist nie bestritten worden. Dagegen ist behauptet worden, daß ein Impeachment nur zulässig ist, so lange die betreffende Person im Amte ist. Eine Folge davon würde sein, daß jeder von einem Impeachment bedrohte Beamtete sich demselben durch Resignation entziehen könnte. Das Repräsentantenhaus und der Senat haben durch das Impeachment des Kriegssekretärs Belknap (1876) gegen diese Doktrin entschieden.

Lebhaftere Kämpfe sind über die Frage geführt worden, wie die Verfassungsbestimmung hinsichtlich der Anklagegründe zu interpretiren sei. Uebereinstimmung herrscht darüber, daß die inkriminirten Handlungen in Beziehung zur amtlichen Thätigkeit des Betreffenden stehen müssen, da das Impeachment immer eine Wahrung öffentlicher Interessen bezweckt. Der nachdrücklich verfochtenen Ansicht, daß nur amtliche Handlungen einen verfassungsmäßigen Grund für ein Impeachment abgeben, haben dagegen beide Häuser des Kongresses nie beigepflichtet. Und ebenso wenig haben sie je die Auffassung getheilt, daß die Worte „schwere Verbrechen und Vergehen" (high crimes and misdemeanors) in ihrem technischen Sinne zu verstehen sind und ein Impeachment nur wegen Handlungen erfolgen darf, die durch Bundesgesetze ausdrücklich für »felonies« oder »misdemeanors«, d. h. für „klagbare Vergehen" (indictable offences) erklärt worden sind. Einige Autoritäten, die darin dem Kongreß beistimmen, sind jedoch der Ansicht, daß die Worte nicht in der ganz ungreifbaren Vagheit zu verstehen seien, die sie im gewöhnlichen Sprachgebrauch haben, sondern nach Maßgabe des common law zu interpretiren seien — eine Ansicht, die schon deßwegen nie unbeanstandet bleiben wird, weil vielfach bestritten wird, daß überhaupt von einem common law der Vereinigten Staaten

gesprochen werden dürfe [1]). Praktisch gestaltet sich die Sache so, daß es immer von den individuellen Ansichten der jeweiligen Mitglieder des Kongresses abhängen muß, was sie als schwere Verbrechen und Vergehen im Sinne der Konstitution ansehen wollen. Weder die Argumentationen juristischer Autoritäten noch Präzedenzfälle können sie in höherem Grade binden, als sie sich durch dieselben binden lassen wollen.

Ueber die Wirkungen des Impeachment besagt Art. I, Sekt. 3, § 7: „Das Urtheil in Impeachment-Fällen soll nicht über Amtsenthebung und Unfähigkeit irgend ein Ehren-, Vertrauens- oder besoldetes Amt unter den Vereinigten Staaten zu bekleiden hinausgehen; aber der Verurtheilte soll nichts destoweniger in Anklagezustand versetzt, prozessirt, verurtheilt und bestraft werden dürfen" (shall be liable and subject to). Aus dem zweiten Satz geht klar hervor, daß der Zweck des Impeachment nicht die Bestrafung des Schuldigen ist, sondern die Sicherstellung des öffentlichen Interesses gegen Gefährdung oder Verletzung durch Mißbrauch der Amtsgewalt, Pflichtversäumniß oder ein mit der Würde des Amtes unvereinbares Verhalten. Die Ahndung aller Verbrechen und strafbaren Vergehen nach Maßgabe der Gesetze bleibt vollständig den ordentlichen Gerichten im regelmäßigen Rechtsverfahren überlassen. Hinsichtlich der Konsequenzen, die eine Verurtheilung auf Impeachment nach sich zieht, erlaubt dagegen die Wortfassung der Verfassungsbestimmung eine zweifache Deutung. In nicht fachmännischen Kreisen pflegt angenommen zu werden, daß sie immer die Unfähigkeit zur Bekleidung irgend eines Bundesamtes zur Folge hat. Diese Ansicht wird jedoch nicht nur von den bedeutendsten Juristen nicht getheilt, sondern der Senat hat auch bereits einmal (John Pickering, 1804) nur auf Amtsenthebung erkannte. Die in der Literatur gleichfalls vertretene Ansicht, daß auch geringere „Strafen" als Amtsenthebung verhängt werden dürfen (Farrar 434, 435), wird jedoch schwerlich je von dem Senat als berechtigt anerkannt werden, denn sie stützt sich nur auf eine allzu subtile Wortkritik und widerspricht dem Wesen und Zweck des Impeachment. — Der Präsident hat bei Impeachment-Verurtheilungen kein Begnadigungsrecht (Art. II, Sekt. 2, § 1).

In Betreff des Verfahrens enthält die Verfassung drei Bestimmungen: die Senatoren sollen eingeschworen werden (shall be on oath or affirmation), wenn der Senat als Impeachment-Gericht tagt; ist der Präsident impeacht, so soll der Oberbundesrichter präsidiren; zu einer Verurtheilung soll eine Zweidrittel-Majorität der anwesenden Mitglieder erforderlich sein (Art. I, Sekt. 3, § 6). Alles Weitere hinsichtlich des Verfahrens ist dem Kongreß überlassen [2]), aber selbstverständlich ist er dabei durch alle etwa in Betracht kommenden Verfassungsbestimmungen gebunden. Die Ansicht Tiffany's (354) ist daher unfraglich zu verwerfen, daß der Kongreß den impeachten Präsidenten verhaften und für die Dauer des Prozesses suspendiren dürfte, denn der Präsident, der ein koordinirter und innerhalb seiner verfassungmäßigen Kompetenz unabhängiger Faktor der Bundesregierung ist, würde dadurch vollständig einer feindseligen Majorität der beiden Häuser des Kongresses in die Hände gegeben sein [3]). Dagegen wird man Po-

1) Unbeschadet dessen spielt bekanntlich das common law in dem amerikanischen Rechtsleben eine fast ebenso große Rolle wie in dem englischen. Man kann daher wohl von einem amerikanischen common law sprechen, auch wenn man, wie ich, der im Text angegebenen Ansicht ist, falls man unter dem Ausdruck das common law in den Ver. Staaten und nicht ein common law der Ver. Staaten versteht. — Ueber das common law in den Ver. Staaten siehe J. D. Wheeler-American Cmomon Law 8 vols.; N. Y. 1833—1836; W. A. Cocke, Common and civil Law in the United States Courts, N. Y. 1871; O. W. Holmes, The Common Law, Bost. 1881.

2) Siehe die ausführliche Beschreibung bei Story § 807 ff.

3) Bei der Stimmung, die 1868 gegen Andrew Johnson herrschte, ist kaum zu bezweifeln, daß der Kongreß in dieser Weise gegen ihn vorgegangen wäre, wenn er sich dazu für befugt gehalten hätte.

meroy (494) zugeben dürfen, daß bei Beamten, deren Amtsdauer nicht durch die Verfassung festgestellt ist [1]), die Frage nach Billigkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen zu entscheiden ist, da sich unüberwindliche Verfassungsbedenken nicht geltend machen lassen.

Internationale Beziehungen und Militärhoheit.

§ 47. **Internationale Beziehungen.** Die Befugnisse des Kongresses hinsichtlich der internationalen Beziehungen sind gering an Zahl. Die erste in Frage kommende Bestimmung: „Vergehen gegen das Völkerrecht zu bestimmen (to define) und zu bestrafen" (Art. I, Sekt. 8, § 10), gehört von einem gewissen Gesichtspunkte aus auch noch in den Paragraphen über die Justiz. Das Recht ist in diesem Falle selbstredend auch eine Pflicht und der Pflicht ist der Kongreß durch den Erlaß sog. Neutralitätsgesetze nachgekommen, die wiederholt auch in der inneren Geschichte der Vereinigten Staaten eine bedeutsame Rolle gespielt haben [2]).

Die sonstigen hierher gehörenden Befugnisse des Kongresses betreffen alle den Kriegszustand und müssen in Verbindung mit den Fragen der Militärhoheit besprochen werden. Im Uebrigen unterstehen die auswärtigen Beziehungen dem Präsidenten unter Mitwirkung des Senates und sie werden daher in dem Kapitel über die Befugnisse der Exekutivgewalt behandelt werden. Hier ist nur noch hervorzuheben, daß die auswärtigen Beziehungen die ausschließliche Domäne der Bundesregierung sind. Die Konstitution läßt sich nicht daran genügen, den verschiedenen Faktoren derselben alle einschlägigen Befugnisse zu ertheilen, sondern dieselben sind auch noch ausdrücklich den Staaten vorenthalten. Verträge und Bündnisse zu schließen und in Verbindungen (confederation) einzutreten ist den Staaten absolut verboten (Art. I, Sekt. 10, § 1) und Abmachungen oder Vereinbarungen irgend welcher Art mit einer auswärtigen Macht dürfen sie nur unter Zustimmung des Kongresses treffen [3]).

§ 48. **Militärhoheit.** In militärischer Hinsicht ist die „Konsolidirung" (Nationalisirung) der Union nicht ganz so weit geführt wie in Betreff der Regelung der friedlichen Beziehungen zu auswärtigen Mächten. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß die betreffenden Verfassungsbestimmungen die höchste Kraftentwickelung ermöglichen.

Das Recht „Krieg zu erklären" steht allein dem Kongreß zu (Art. I, Sekt. 8, § 11). Natürlich können die Vereinigten Staaten aber in einen Krieg gerathen, ohne daß eine Kriegserklärung des Kongresses ergangen ist. Krieg ist in erster Stelle ein thatsächliches Verhältniß, dessen Eintreten kein Staat durch irgend welche Verfassungsbestimmungen vollständig von seinem einseitigen Belieben abhängig machen kann. So weit das möglich ist, hat aber der Kongreß das ausschließliche Recht der Initiative. Beginnt eine fremde Macht einen Angriffskrieg gegen die Vereinigten Staaten, so ist es nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht des Präsidenten, mit allen ihm von der Verfassung und den Gesetzen zur Verfügung gestellten Mitteln dem Feinde entgegenzutreten. Allein er ist nicht befugt, jede Feindseligkeit als die Eröffnung eines Angriffskrieges zu betrachten und auf dieselbe hin seinerseits einen wirklichen Krieg zu beginnen. Ob er in dieser Weise seine verfassungsmäßige Kompetenz überschritten hat oder sich

1) Richter sind also ausgeschlossen.

2) Die sonstigen kraft dieser Bestimmung erlassenen Gesetze bedürfen einer besonderen Erwähnung nicht.

3) Der anderen hierher gehörigen Bestimmungen wird weiter unten in anderem Zusammenhange Erwähnung geschehen. — Die „Abmachungen oder Vereinbarungen" unterscheiden sich darin von den „Verträgen und Bündnissen", daß diese einen mehr bleibenden Charakter tragen, während jene nur einen augenblicklichen Zweck haben und durch die Erfüllung desselben ihre Erledigung finden. Holmes v. Jennison, Peters XIV, 540, 572.

durch die Initiative des fremden Staates in Wahrheit vor eine vollendete Thatsache gestellt fand, das unterliegt der Beurtheilung des Kongresses [1]). Daß der letztere Fall eintreten kann, wird von der Konstitution ausdrücklich anerkannt durch die Bestimmung, daß ohne die Zustimmung des Kongresses „kein Staat sich in Krieg verwickeln (engage) soll, außer wenn feindliche Invasion stattfindet oder im Fall einer so dringenden Gefahr, daß kein Aufschub zulässig ist" (Art. I, Sekt 10, § 3). Hervorrufen dürfen die Staaten den Kriegszustand so wenig wie der Präsident; es ist ihnen nur unbenommen, den aufgedrungenen Thatsachen soweit Rechnung zu tragen, als das unveräußerliche Recht und die gebieterische Nothwendigkeit der Selbstvertheidigung es erheischen. Gerathen sie in eine solche Zwangslage, während der Kongreß nicht in Sitzung ist, so ist der Präsident verpflichtet, die ganze Bundesmacht, wenn nöthig, zu ihrem Schutze aufzubieten, denn die Vereinigten Staaten sollen „jeden Staat vor Invasionen schützen" (Art. IV, Sekt. 4 [2]).

Aus diesem Paragraphen erhellt, daß das Recht der Kriegserklärung auch zur Pflicht werden kann und weiter, daß in dem Recht, den Krieg zu erklären, auch bereits die Rechte enthalten sind, die zur wirkungsvollen Führung eines Krieges erforderlich sind [3]). Wenn die wesentlichsten dieser Rechte dem Kongreß auch noch ausdrücklich verliehen werden, so geschieht das nicht nur, um gar keinen Zweifel aufkommen zu lassen, sondern auch weil sie, theils um für den Krieg vorbereitet zu sein und theils aus anderen Gründen, dem Kongreß auch im Friedenszustande zustehen müssen.

Das Recht Kaperbriefe (letters of marque and reprisal) auszustellen, das dem Kongreß in demselben Paragraphen ertheilt wird, der von dem Recht der Kriegserklärung handelt, ist den Staaten ausdrücklich vorenthalten (Art. I, Sekt. 10, § 1). Das Gleiche geschieht nicht hinsichtlich der Befugniß, Bestimmungen über das Prisenrecht (captures) zu Wasser und zu Land zu erlassen, da dieses Recht seiner Natur nach ein ausschließliches ist; rechtlich verwirkt werden kann feindliches Eigenthum nur auf Grund solcher vom Kongreß erlassenen Bestimmungen (Brown v. United States,

---

1) Die Bedeutung dieser Frage erhellt aus der Vorgeschichte des mexicanischen Krieges, der ganz unbestreitbar von dem Präsidenten in verfassungswidriger Weise herbeigeführt wurde. Siehe Kap. 6—9 des 2. Bandes m. Verfassungsgeschichte.

2) Die beiden letzterwähnten Klauseln finden nicht nur auf Bedrohungen, resp. Vergewaltigungen durch auswärtige Feinde, sondern auch durch Mit-Staaten Anwendung.

3) Die Frage, ob ein „Krieg" gegen rebellische Staaten verfassungsrechtlich zulässig oder auch nur überhaupt möglich sei, ist mit Aufwand von viel Scharfsinn und Gelehrsamkeit erörtert worden. Viele dicke Bände ließen sich mit den Beweisführungen für und wider füllen. Auch wenn es nicht durch die Rücksicht auf den Raum geboten wäre, dürfte jedoch hier eine nähere Besprechung dieser Streitfrage unterbleiben. Ohne Interesse ist sie allerdings nicht und sie hat auch ihre praktisch bedeutsame Seite gehabt. Es braucht nur an die von Lincoln verhängte Blockade erinnert zu werden, durch die den fremden Mächten sogleich ein formaler Rechtsboden für die Anerkennung der Konföderirten Staaten als einer kriegführenden Macht geboten ward. Allein vom verfassungsrechtlichen Standpunkte aus handelt es sich im Grunde doch nur um eine müßige Uebung des Witzes. Folgt man dabei nur der abstrakten Logik, so ist es sehr leicht, ein unendliches Labyrinth von Widersprüchen zu konstruiren. Sieht man aber etwas näher zu, so ist dasselbe doch nur ein Kartenhaus. Die amerikanischen Staatsmänner, denen die Niederwerfung der Rebellion oblag, haben nicht von Hause aus scharf genug im Auge behalten, daß sie nicht ein Rechtshandel war, der nach Verfassungsparagraphen behandelt werden wollte oder konnte, sondern ein thatsächlicher Zustand, der auf Seiten der Rebellen als rechtliche Basis die Annullirung der ganzen Verfassung im Prinzip hatte. Rechtlich waren und blieben sie Rebellen. Ob und wie weit es zweckmäßig oder nothwendig war, dem Versuch ihrer Niederzwingung, der ein verfassungsmäßiges Recht und eine verfassungsmäßige Pflicht war, die Gestalt eines dem Völkerrecht gemäß geführten Krieges zu geben, das hing lediglich von den thatsächlichen Verhältnissen ab und hat mit dem Verfassungsrecht nichts zu thun. Den Rebellen gegenüber war die ganze Verfassung für die Bundesregierung auf das Eine Recht und die Eine Pflicht reduzirt, sie mit Gewalt zum Gehorsam zurückzuführen; alles andere war eine Frage der Politik.

Cranch VIII, 110), die Verfügungsfreiheit des Kongresses über feindliches Eigenthum unterliegt aber keiner rechtlichen Beschränkung irgend welcher Art. Dieser Satz ist von großer praktischer Bedeutung geworden, da aus ihm das Recht zur Emanzipation der Sklaven in den Rebellenstaaten hergeleitet wurde.

Das Recht, Armeen auszuheben und zu unterhalten und für eine Flotte und deren Unterhalt zu sorgen, (Art. I, Sekt. 8, §§ 12 und 13) ist nicht ein ganz ausschließliches des Kongresses. Den Staaten ist nur untersagt, in Friedenszeiten ohne Zustimmung des Kongresses Truppen und Kriegsschiffe zu unterhalten (Art. I, Sekt. 10, § 3). Allein wenn den Staaten auch in Kriegszeiten ein selbstständiges Handeln in dieser Hinsicht rechtlich unbenommen ist, so ist doch dadurch dem Kongreß keinerlei Beschränkung in Betreff des Maßes auferlegt, in dem er die Kräfte des Volkes unter der unmittelbaren und alleinigen Kontrole der Bundesregierung aufbieten kann. So wohl wie stark die Armeen und die Flotte sein sollen, als die Weise wie die Mannschaften aufzubringen sind, ist ganz seinem Ermessen anheimgegeben. Bei der Kleinheit der regulären Streitkräfte, deren die Vereinigten Staaten in gewöhnlichen Zeiten benöthigt sind — zur Zeit noch nicht 30,000 Mann Landtruppen, 7500 Matrosen (Offiziere ungerechnet) und 1500 Marinesoldaten — kann durch freie Anwerbung den Bedürfnissen genügt werden. Im Bürgerkriege griff der Kongreß jedoch zur Konskription [1]). Die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes wurde allerdings lebhaft angefochten, allein der gesunde Sinn des Volkes verhielt sich so entschieden ablehnend gegen die rechtlichen Subtilitäten, die seine Verfassungswidrigkeit darthun sollten, daß die sonderbare Doktrin trotz einiger richterlichen Entscheidungen nicht den geringsten Boden gewinnen konnte. Die Behauptung, daß der Kongreß nicht befugt sei, lediglich nach dem Bedürfniß und nach Zweckmäßigkeitserwägungen zu handeln, mußte um so mehr überraschen, als diese Verfassungsbestimmungen seit jeher dahin interpretirt worden sind, daß der Kongreß alles thun dürfe, was die Wehrhaftigkeit des Landes erfordere. Aus ihnen ist das Recht zum Bau von Forts und sonstigen Befestigungen, zur Anlage und Unterhaltung der Kriegsschule in West Point [2]) und der Marineschule in Annapolis [3]), zur Bewilligung von Prämien und sogar Pensionen an Soldaten, u. dergl. m. hergeleitet worden. Begründeteren Anlaß zu verfassungsrechtlichen Ausstellungen konnte in der That die Art und Weise geben, wie die Bundesregierung vor dem Konskriptionsgesetz vom März 1863 die zur Bekriegung der Rebellen erforderlichen Truppen beschaffte. Die ersten 75,000 Mann wurden von Lincoln gemäß einem Gesetz

---

1) Die Eingewanderten, die unter Eid ihre Absicht erklärt hatten, Bürger werden zu wollen, wurden gleich allen körperlich tauglichen Bürgern vom 20. bis 45. Jahr für konskriptionspflichtig erklärt. Ueber die Ausnahmen und sonstigen näheren Bestimmungen siehe Stat. at L., XII, 731 ff.

2) Gegründet durch Gesetz vom 16. März 1802. Die Aufnahme erfolgt im Alter von 17 bis 22 Jahren. Der Präsident ernennt die Zöglinge und zwar je einen aus jedem congressional district, jedem Territorium und dem Distrikt von Columbia und zehn weitere nach freier Wahl. Die Ernannten müssen sich jedoch einer Aufnahmeprüfung unterwerfen und werden aus der Anstalt ausgewiesen, wenn sie in den während der Studienzeit abgehaltenen Prüfungen nicht bestehen. Diese Prüfungen werden von einem aus 13 Mitgliedern bestehenden Board of Visitors kontrolirt, der Präsident ernennt 7, der Vizepräsident 2 Senatoren, der Sprecher des Repräsentantenhauses 3 Mitglieder des Hauses. Die Kadetten, die sich verpflichten müssen, acht Jahre zu dienen, werden ganz auf Kosten der Ver. Staaten unterhalten; sie erhalten Rationen und Sold. An der Spitze der „Militärakademie" steht ein „Superintendent" und den unmittelbaren Befehl über das „battalion of cadets" führt der „commandant of cadets." Diese beiden militärischen Chefs sowie die Professoren werden vom Präsidenten ernannt. Vervollständigt wird der Lehrkörper durch Offiziere der Armee, die der Kriegssekretär dazu bestimmt.

3) Die Organisation ist im Wesentlichen dieselbe wie die der Kriegsschule. Die Zöglinge werden auf Vorschlag des Repräsentanten des betreffenden Distrikts ernannt. Das Aufnahmealter ist 14—18 Jahre.

von 1795 über die Aufbietung der Milizen unter die Waffen gerufen. Dann jedoch wurden „Freiwillige" aufgeboten, resp. eingefordert. Das geschah offenbar auf Grund der Befugniß „Armeen auszuheben" und die Freiwilligen wurden auch als Bestandtheil der Vereinigten Staaten-Armee bezeichnet und behandelt, aber andererseits ging man dabei in wesentlichen Stücken doch auch wieder so vor, als ob sie Milizen gewesen wären: Regimenter wurden nach Staaten organisirt, die geforderte Gesammtzahl wurde nach Quoten auf die Staaten vertheilt und Gouverneure ernannten die niederen Offiziere. Daß dieses verfassungswidrig gewesen wäre, dürfte allerdings schwer zu beweisen sein, aber jedenfalls wurden die Bundesarmee und die Milizen nicht so scharf auseinandergehalten, als es nach den Intentionen der Verfassung geschehen soll, oder mindestens geschehen kann.

§ 49. **Miliz.** Eine Miliz der Vereinigten Staaten gibt es nicht. Die Verfassung kennt nur Milizen der Staaten und die Kompetenz der Bundesregierung hinsichtlich dieser ist genau abgegrenzt. Den Staaten ist es nirgendwo ausdrücklich zur Pflicht gemacht, eine Miliz zu haben. Allein die Verfassung setzt das nicht nur als selbstverständlich voraus, sondern sie dürfen auch durch Bundesgesetz dazu gezwungen werden, da der Kongreß befugt ist, die „Organisirung, Bewaffnung, und Ausbildung der Miliz vorzusehen" [1]); das Ausbilden selbst nach den vom Kongreß erlassenen Vorschriften sowie die Ernennung der Offiziere sind aber ausdrücklich den Staaten vorbehalten (Art. I, Sekt. 8, § 16). In den Dienst der Union gestellt werden darf die Miliz nur für drei bestimmte Zwecke: „die Gesetze der Union zu vollstrecken, Aufstände zu unterdrücken und Invasionen zurückzuschlagen" (ib. § 15). Außer Landes darf die Miliz also nicht verwendet werden. Zur Unterdrückung von Aufständen darf sie ferner ohne Weiteres nur aufgeboten werden, wenn dieselben gegen die Vereinigten Staaten gerichtet sind. Gegen eine Empörung, die

1) »Every able-bodied male citizen of the respective States, resident therein, who is of the age of eighteen years, and under the age of forty-five years, shall be enrolled in the militia.« Rev. Stat. Sect. 1625. Da es aber weiter heißt: »all persons who now are or may hereafter be exempted by the laws of the respective States, shall be exempted from militia duty«, so werden die Staaten durch die erste Bestimmung thatsächlich nur dazu in unbedingter Weise verpflichtet, überhaupt eine Miliz zu haben. Wenn auch nicht nach dem Geiste, so doch nach dem Wortlaute des Bundesgesetzes können sie die Ausnahmen so ausdehnen, daß dieselben die Regel werden. Ausdrücklich beschränkt ist ihr freies Belieben nur insofern, als sie die von dem Bundesgesetz bestimmten Ausnahmen — vornehmlich die Bundesbeamteten — zu respektiren haben. Wenn ein Staat die ihm durch den Wortlaut des Gesetzes gelassene Freiheit mißbrauchte, so könnte er in die Lage kommen, zu seinem eigenen Schutz gar keine bewaffnete Macht aufbieten zu können, denn wenn die Miliz mehrerer Staaten in den Dienst der Vereinigten Staaten einberufen wird, muß das Gesammtaufgebot auf diese Staaten nach dem Verhältniß ihrer Vertreterzahl im Kongreß vertheilt werden. Nach einem Gesetz vom 17. Juli 1862 darf die Einberufung auf nicht länger als 9 Monate erfolgen. Ist die Miliz in den Dienst der Ver. Staaten gestellt, so ist sie „denselben Regeln und Kriegsartikeln" wie die reguläre Armee unterworfen, erhält aber auch „the same pay, rations, clothing, and camp equipage", die Kriegsgerichte für die Miliz dürfen jedoch nur aus Milizoffizieren gebildet werden. Ein Gesetz vom 14. Juli 1862 stellte die im Dienste der Ver. Staaten stehende Miliz hinsichtlich der Pensionsberechtigung auf gleichen Fuß mit den regulären Truppen. Das erste Milizgesetz vom 8. Mai 1792 schrieb genau die Waffen und sonstigen Ausrüstungsgegenstände vor, mit denen jeder Soldat und Offizier versehen zu sein habe, bereits 1808 setzte der Kongreß aber Doll. 200 000 jährlich für die Anschaffung von Waffen ꝛc. für die Miliz aus, die jedes Jahr unter die Staaten nach dem Verhältniß ihrer Vertreterzahl im Kongreß vertheilt werden. In Folge dieser Einrichtung waren die sezedirten Staaten in der Lage, den Krieg gegen die Union mit den ihnen von der Bundesregierung gelieferten Waffen beginnen zu können. Die Bundesgesetze enthalten keine unbedingt verbindlichen Bestimmungen darüber, wie die Eintheilung der Miliz in Divisionen, Brigaden, Regimenter u. s. w. zu treffen ist, aber die Zusammensetzung des Offizierscorps ist genau vorgeschrieben. Dem Präsidenten muß im Beginn jedes Jahres von dem General-Adjutanten, den jeder Staat haben muß, ein Bericht eingeschickt werden. Für die Disziplin und die Uebungen sind die für die Armee geltenden Reglements maßgebend.

lediglich gegen eine Staatenregierung gerichtet ist, darf die Bundesregierung überhaupt nur einschreiten, wenn sie darum von der Legislatur oder, falls diese nicht in Sitzung ist, von der Staatsexekutive angegangen wird, in diesem Falle ist sie aber auch zur Hilfeleistung verpflichtet [1]). (Art. IV, Sekt. 4). Wer die Miliz für einen der angegebenen Zwecke einzuberufen hat, ist nicht direkt gesagt. Aus der Formulirung der betreffenden Verfassungsbestimmung (to provide for calling forth) geht jedoch unzweifelhaft hervor, daß es nicht in jedem gegebenen Fall unmittelbar durch den Kongreß geschehen solle, sondern von ihm durch Gesetz generelle Bestimmungen darüber zu treffen sind, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form die Einberufung zu erfolgen habe. Das hat er denn auch gethan und das Recht mit allen aus ihm resultirenden Rechten und Verpflichtungen dem Präsidenten übertragen. Ist die Miliz in den Dienst der Vereinigten Staaten gestellt, so findet auch auf sie die Bestimmung Anwendung, die den Kongreß zur gesetzlichen Regelung der die reguläre Streitmacht der Union betreffenden Verhältnisse autorisirt (Art. I, Sekt. 8, § 14). Die Fassung dieses Paragraphen, der die Basis des ganzen „Militärgesetzes" (military law) bildet, ist nicht hinlänglich klar, um die Grenze zwischen der Kompetenz des Kongresses und den Befugnissen des Präsidenten als Oberbefehlshaber immer mit Sicherheit ziehen zu können [2]).

§ 50. **Einquartierung.** Traditionen der englischen Geschichte haben Anlaß zum 3. Amendement gegeben, nach dem die Einquartierung in Kriegszeiten gesetzlich zu regeln ist und im Frieden kein Soldat ohne Zustimmung des Eigenthümers in ein Privathaus gelegt werden darf.

Der Sitz der Bundesregierung und das Fiskaleigenthum.

§ 51. **District of Columbia.** Als nach der Beendigung des Unabhängigkeitskrieges die zersetzenden Wirkungen der Regierungslosigkeit immer greller zu Tage traten, da machten sich auch die Mißstände sehr empfindlich fühlbar, die daraus erwachsen konnten, daß der Kongreß im Jurisdiktionsgebiete eines Staates zu tagen hatte und dadurch sich in einer gewissen thatsächlichen Abhängigkeit von den staatlichen Regierungsgewalten befand, die immer unangemessen war und in kritischen Lagen verhängnißvoll werden konnte. Diese übelen Erfahrungen ließen die Urheber der Verfassung auf ein Mittel sinnen, dem für die Zukunft vorzubeugen und sie glaubten es in der Bestimmung gefunden zu haben, daß der Kongreß von irgend welchen der Staaten durch Abtretung ein Gebiet von nicht mehr als zehn Quadratmeilen als Regierungssitz erwerben dürfe, über das er „in allen Fällen ausschließliche Gesetzgebung zu üben" habe (Art. I, Sekt. 8, § 17). Dieses Gebiet, das den Namen District of Columbia führt, wurde von Virginia und Maryland erworben, der von Virginia abgetretene Theil aber später wieder zurückgegeben. Die Geschichte der Sklavenfrage lehrt auf jeder Seite von wie eminenter Bedeutung es war, daß die Bundeshauptstadt in der Domäne der Sklaverei erbaut ward. Dem klaren Wortlaut der Verfassung entgegen behauptete der Süden, daß der Kongreß nicht befugt sei, ohne die

1) Diese Bestimmung hat die wichtige Konsequenz, daß, wenn zwei Legislaturen, resp. zwei Gouverneure, einander gegenüber stehen, der Präsident zu entscheiden hat, welche Regierung die legitime ist. Ob wirklich eine Empörung (domestic violence) stattfindet, ist eine Thatfrage, über die nach den Gesetzen zunächst ausschließlich der Präsident zu befinden hat. Wird seine Entscheidung von dem Kongreß für irrig gehalten, so kann dieser die angemessen erscheinende Remedur eintreten lassen, aber eine Berufung an die Gerichte von der Entscheidung des Präsidenten ist nicht statthaft. Luther v. Borden, Howard VII, 43—45; Martin v. Mott, Wheaton XII, 29—31.

2) »To make rules for the government and regulation of the land and naval forces.« Siehe Pomeroy, 297, über einen Konfliktsfall, der sich daraus ergeben.

Einwilligung von Maryland (und Viginia) die Sklaverei im Distrikt aufzuheben und bis in den Bürgerkrieg hinein wurde von den Vertretern des Nordens die „moralische" Verpflichtung anerkannt, sie fortbestehen zu lassen. Dem Einfluß einer Staatsregierung war der Regierungssitz entzogen, aber statt dessen war er unter den unendlich stärkeren Einfluß der Sklavokratie gebracht. — Von der Sklavenfrage abgesehen hat dieser Paragraph zu keinen sehr tiefgreifenden Kontroversen Anlaß gegeben. Die Sätze des Oberbundesgerichts, daß die ausschließliche gesetzgebende Gewalt auch ausschließliche Jurisdiktion bedingt und jene nicht dahin zu verstehen sei, daß der Kongreß nebenbei auch die Lokalregierung des Distrikts ist, sondern daß er als nationale Legislatur die ausschließliche Gesetzgebungsgewalt über ihn habe [1]), sind nie ernstlich angefochten worden. Die Berechtigung, Washington eine eigene Munizpalregierung zu geben, ist daher stets als selbstverständlich angesehen worden, während die Verfassungsmäßigkeit einer Organisirung des Territoriums nach Art der Territorien bestritten worden ist, weil eine theilweise Delegirung der gesetzgebenden Gewalt wegen der ausdrücklich geforderten Ausschließlichkeit derselben nicht statthaft sei. Allgemein anerkannt dagegen ist ferner, daß das „ausschließlich" nicht gleichbedeutend mit „unbeschränkt" ist. Der Kongreß darf den Einwohnern des Distrikts keine Rechte ertheilen, die nach der ganzen staatlichen Natur der Union nur den Staatenbevölkerungen zustehen, wie z. B. Vertretung im Kongreß, Theilnahme an der Präsidentenwahl, u. dergl. m., und ebenso wenig darf er ihnen gegenüber die Bestimmungen der sog. Bill of Rights nichtachten: was ihm schlechtweg, also ohne ausdrückliche Beziehung auf die Staaten, verboten ist zu thun, das ist ihm hinsichtlich der gesammten Bevölkerung und aller Bestandtheile der Union verboten [2]).

§ 52. **Das Fiskaleigenthum.** In demselben Paragraphen wird dem Kongreß die gleiche ausschließliche Autorität über alle Plätze verliehen, die er in den Staaten unter Zustimmung ihrer Legislaturen „zur Errichtung von Forts, Magazinen, Arsenalen, Schiffswerften und anderen nöthigen Gebäuden kauft." Die Erwerbung von Grundeigenthum in den Staaten kann auch ohne Zustimmung ihrer Legislaturen erfolgen, aber nur wenn diese ertheilt ist, findet diese Bestimmung auf dasselbe Anwendung. Die Bewohner solcher Plätze sind rechtlich nicht mehr Einwohner des Staates, d. h. sie haben nicht die bürgerlichen und politischen Rechte, die ihnen als Staatseinwohnern zustehen würden. Trotz dieser Bestimmung forderten die sezedirten Staaten die Räumung und Auslieferung der Forts und Arsenale als ihr Recht, da die „Plätze" dadurch, daß der Kongreß die ausschließliche gesetzgebende Gewalt und Jurisdiktion über sie erworben, nicht aufgehört hätten, ein Theil des Staatsgebietes zu sein und mithin

1) Cohens v. Virginia, Wheaton VI, 424.

2) Der Kongreß hat hinsichtlich der Organisation der Lokalregierung des Distriktes allerlei Experimente angestellt, und zum Theil sind sie recht unglücklich ausgefallen. Zur Zeit stehen drei Kommissäre an der Spitze der Verwaltung und die Bewohner sollen den Verlust der eine Weile genossenen limitirten Autonomie nicht bedauern: ihre Rechte sind wieder noch mehr beschränkt worden, als es nach der Konstituirung ganz unzweifelhaft geschehen muß, aber ihre Interessen werden besser wahrgenommen. Sie müssen dieselben Lasten tragen wie das übrige Volk, haben dieselben Steuern zu zahlen und sind zum Dienst in der Miliz verpflichtet, aber trotz ihres Vollbürgerthums sind ihnen die politischen Rechte vorenthalten, lediglich weil sie ihren Wohnsitz am Regierungssitz haben. Das ist eine Anomalie, die sich theoretisch nie hat rechtfertigen lassen und deren Nothwendigkeit — um nicht zu sagen Zweckmäßigkeit — mindestens auch fraglich geworden ist, seitdem die Machtstellung der Bundesregierung so fest begründet worden ist und so unendlich die Macht jedes Einzelstaates überragt. Allein diese Anomalie wird den Jüngern der Lehre von den natürlichen politischen Rechten in den Ver. Staaten wohl immer ein Pfahl im Fleisch bleiben. Die Schöpfung des Distrikts von Columbia gehört zu den Schritten, die es kaum möglich ist wieder zurückzuthun, auch wenn die Umstände, die sie einst weise erscheinen ließen, völlig veränderten Verhältnissen Platz gemacht haben.

ipso facto wieder den Staaten zufallen müßten, wenn diese kraft ihrer Souveränetät aus der Union ausschieden. Gestand man die Prämisse, die Staatensouveränetät und das aus ihr resultirende Sezessionsrecht zu, so mußte auch die Richtigkeit der Folgerung anerkannt werden und die Union hätte nur eine billige Entschädigung zu verlangen gehabt. Was für Rechtsansprüche ergaben sich aber aus dieser Prämisse für die sezedirten Staaten hinsichtlich desjenigen Bundeseigenthums, das den unmittelbarsten und vornehmsten Anlaß dazu gegeben hatte, den Interessengegensatz zwischen Norden und Süden zum „ununterdrückbaren Konflikt" zuentwickeln, der auf einen Bruch hinauslaufen mußte? Nach der abstrakten Logik ihres verfassungsrechtlichen Raisonnements hätten sie die Auftheilung des Territorialgebietes an die einzelnen Staaten fordern müssen. Das war die letzte praktische Konseqenz ihrer Doktrin und sie stellte ihre Absurdität in das grellste Licht.

§ 53. **Die Territorien.** Die Sklavenfrage, die mit jedem Jahr in höherem Grad der Angelpunkt der ganzen inneren Geschichte der Vereinigten Staaten wurde, gipfelte in dem Streit um die Territorien, d. h. in der Frage, was in denselben hinsichtlich der Sklaverei Rechtens sein solle, resp. Rechtens sei. Während die Südstaaten sich ursprünglich vorwiegend auf Billigkeitsgründe gestützt und es als einen großen Triumph gefeiert hatten, daß ihre „besondere Institution" nur aus dem nördlich von 36° 30′, n. Br. gelegenen Territorialgebiet unbedingt und für immer ausgeschlossen sein sollte, trieb sie die ungleich raschere Entwickelung des Nordens zu steter Steigerung ihrer Ansprüche, bis sie schließlich den Satz aufstellten, daß in einem Territorium die Sklaverei weder vom Kongreß noch von der Territorialbevölkerung durch ihre Legislatur verboten werden könne, sondern die Sklavenhalter, unabhängig von der Konstitution, mit ihren Sklaven in das ganze Territorialgebiet gehen dürften und in dem Besitz derselben geschützt werden müßten, bis das Territorium durch seine Verwandelung in einen souveränen Staat das Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Sklaverei erlange. Die sog. Douglas-Demokraten leugneten gleichfalls die Kompetenz des Kongresses, erklärten aber die Terrorialbevölkerung für befugt, die Sklaverei zu gestatten oder zu verbieten. Die Republikaner dagegen traten voll und ganz für das ursprünglich allgemein anerkannte ausschließliche und unbeschränkte Gesetzgebungsrecht des Kongresses für die Territorien ein. Für die Behauptungen der radikalen Südstaatler und der Douglas-Demokraten ließ sich nicht der geringste positive Anhaltspunkt in der Verfassung finden. Beide Parteien fragten nicht, wie das Recht nach der Verfassung liege, sondern konstruirten von außerhalb derselben liegenden vorgeblichen „Prinzipien" aus durch allgemeines Raisonnement das ihnen genehme Recht in die Verfassung hinein. Die Möglichkeit dazu aber wurde ihnen dadurch geboten, daß die einzige ausdrückliche Verfassungsbestimmung, die hinsichtlich dieser Frage angezogen werden konnte, unbestreitbar keine hinlänglich feste und breite Grundlage für die richtige Doktrin abgab und diese daher gleichfalls zum großen Theil auf Schlußfolgerungen aus anderen Sätzen der Konstitution oder gar aus allgemeinen Prinzipien basirt werden mußte. Von „Territorien" ist in der Verfassung überhaupt nicht die Rede und auch der Ausdruck „Territorium" findet sich in ihr nur ein einziges Mal in der folgenden Bestimmung: „Der Kongreß soll befugt sein über das Gebiet und sonstige Eigenthum der Vereinigten Staaten zu verfügen und alle nöthigen Maßnahmen und Bestimmungen hinsichtlich derselben zu treffen" (Art. IV, Sekt. 3, § 2). Das Territorium wird also in Verbindung mit „anderem Eigenthum" genannt und daraus ist gefolgert worden, daß von ihm gleichfalls nur in seiner Eigenschaft als veräußerbares Werthobjekt gesprochen wird und die Maßnahmen und Bestimmungen" (rules and regulations) sich lediglich

auf seine Verwerthung als Werthobjekt beziehen. Auch Staatsmänner und Juristen, die keineswegs der Schule der „strikten Konstruktion" angehörten, haben es als mindestens sehr zweifelhaft anerkannt, ob aus diesem Paragraphen ein allgemeines und innerhalb der Schranken der Konstitution unbedingtes Gesetzgebungsrecht des Kongresses über die Territorien hergeleitet werden könne. Sie haben es aus dem Recht der Gebietserwerbung gefolgert. Dieses ist jedoch selbst ursprünglich angezweifelt worden. Die Ansicht des Oberbundesgerichts, daß es in dem Kriegs- und Vertragsrecht gegeben sei, hat denn freilich allgemeine Zustimmung erfahren. Allein wenn das Gesetzgebungsrecht nur aus dem Recht zu erwerben abgeleitet werden kann, besteht es dann nicht auch nur hinsichtlich desjenigen Gebietes, das durch Krieg oder Vertrag unter der Konstitution erworben worden ist? Eines der ersten Gesetze des Kongresses betraf aber das Territorialgebiet, das bei Annahme der Verfassung den Vereinigten Staaten gehörte und zwar bestimmte das Gesetz, daß die durch die Annahme der Verfassung hinfällig gewordene „Ordinanz von 1787"[1]) für das nordwestlich vom Ohio gelegene Territorium in Kraft bleiben solle. Die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes wurde aber von keiner Seite bestritten, während zugegeben wurde, daß der Kongreß der Konföderation nicht zum Erlaß der „Ordinanz" befugt gewesen sei und seine Usurpation nur durch die gebieterische politische Nothwendigkeit entschuldigt werden könne. Da es nun ferner einen langen und harten Kampf gekostet hatte, die Staaten zu bewegen, auf das von ihnen auf Grund ihrer kolonialen Freibriefe beanspruchte unbesiedelte Hinterland zu Gunsten der Union zu verzichten[2]), so mußte den Urhebern der Verfassung die eminente Bedeutung der Frage vollkommen klar und gegenwärtig sein. Diese Thatsachen nöthigen zu der Folgerung, daß entweder den Urhebern der Verfassung das Gesetzgebungsrecht eine schlechthin selbstverständliche Konsequenz der Eigenthümerschaft erschien, oder die angeführte Bestimmung nicht nur von der Verwerthung des Territoriums als Vermögensobjekt handeln soll. Letzterer Annahme wird der Vorzug gegeben werden müssen, denn die Verfügungsbefugniß war erst recht eine unmittelbare Konsequenz der Eigenthümerschaft und wenn die ausdrückliche Feststellung hinsichtlich des Kleineren für nöthig erachtet wurde, konnte sie nicht wohl hinsichtlich des Größeren für überflüssig angesehen werden. Wenn auch noch so unzweckmäßig, wäre es aber immerhin möglich gewesen, die Verwaltung des Territorialgebietes als Vermögensobjekt dem Präsidenten zu übertragen, wenn man auf eine gesetzliche Regelung dieser Verhältnisse verzichten wollte. Das allgemeine Gesetzgebungsrecht dagegen konnte nur der nationalen Legislatur zustehen, wenn es für diesen wichtigsten Bestandtheil des Nationaleigenthums überhaupt existirte. Daß es existiren müsse, ist aber auch von den extremsten Staatenrechtlern nie bestritten worden und unter ihrer Mitwirkung ist es stets im umfassendsten Maße ausgeübt worden, während sie seine Existenz hinsichtlich der Sklaverei als einer Frage sui generis unbedingt in Abrede stellten.

Trotz der größten Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Ursprunges der fraglichen Befugnisse hat also die Territorialgesetzgebung seit jeher unter allgemeiner Zustimmung zwei ganz verschiedene Seiten gehabt. Einerseits betrifft sie das Territorium als ager publicus und andererseits die Territorien, jene den Vereinigten Staaten ganz eigenthümlichen politischen Gebilde, die man treffend inchoate

1) Es ist jedoch auch bestritten worden, daß die Annahme der Verfassung ihre Gültigkeit berührt habe. Siehe Cooley, Principles, 169.

2) Georgia und North Carolina thaten es erst nach Annahme der Verfassung und auf sie bezieht sich der Schlußsatz des angeführten Paragraphen: „und nichts in dieser Verfassung soll so ausgelegt werden, daß es einem Rechtsanspruche der Vereinigten Staaten oder eines der Staaten vorgreift."

States, Staaten im Puppenstadium, genannt hat. Ersteres anlangend braucht hier im Text nur hervorgehoben zu werden, daß die Rücksicht auf den unmittelbaren Geldertrag mit der fortschreitenden Entwickelung immer mehr in den Hintergrund gedrängt und das größere Gewicht auf die Förderung der Besiedelung gelegt worden ist. Die Verkäufe für einen sehr mäßigen Satz sind natürlich stets fortgegangen, aber die freien Gewährungen haben ungeheuer zugenommen. Unter diesen sind besonders zu nennen: Prämien für die Männer, die ihr Blut für das Land eingesetzt haben, Schenkungen für Schulzwecke und zur Förderung von Eisenbahnbauten und vor allen Dingen die Verleihung von sog. Heimstätten gegen die Verpflichtung, das Land eine bestimmte Anzahl von Jahren zu bebauen [1]). Wenn der Kongreß sich darauf beschränkt hätte, das Land

---

1) Zur Verwaltung des Nationalschatzes der öffentlichen Ländereien wurde durch Gesetz vom 25. April 1812 das General Land Office geschaffen, an dessen Spitze ein vom Präsidenten unter Zustimmung des Senats ernannter Commissioner steht. Ursprünglich gehörte es zum Finanzdepartement, wurde aber später dem Departement des Inneren zugetheilt. Wie groß der Geschäftsumfang dieses Bureaus ist, kann daraus entnommen werden, daß es die Zentralstelle für etwa 100 Landämter ist. Allein den Höhepunkt seiner Bedeutung hat es vielleicht doch bereits überschritten und in absehbarer Zeit wird es einen ager publicus überhaupt nicht mehr geben.

Der Vermessung, resp. Eintheilung der öffentlichen Ländereien ist das übersichtlichste geometrische Schema zu Grunde gelegt. In Abständen von 6 Meilen werden Parallel-Linien von Osten nach Westen und von Süden nach Norden gezogen. Die auf diese Weise gebildeten Quadrate heißen Townships und führen nach beiden Richtungen hin fortlaufende Nummern (von N. nach S. arabische und von O. nach W. römische Ziffern). Jede township wird in der gleichen Weise in 36 Sections und jede Section in 16 Viertels-Vierteln (40 acres) getheilt.

Erwerbung durch Kauf. Je mehr man zu der Erkenntniß gelangte, wie sehr die Besiedelung des Hinterlandes im Interesse des Gesammtvolkes liege, desto mehr wurden nicht nur die Preise für die öffentlichen Ländereien ermäßigt, sondern desto mehr war man auch darauf bedacht, den Ansiedlern die Erwerbung eines unanfechtbaren Besitztitels auf das von ihnen der Kultur unterworfene Land zu erleichtern. Zu dem Behuf wurden sehr eingehende Bestimmungen über das sog. Vorkaufsrecht (pre-emption) getroffen. Ein Gesetz vom 4. Sept. 1841 unterwarf dem Vorkaufsrecht alle öffentlichen Ländereien mit Ausnahme: 1) der durch Vertrag, Gesetz oder Proklamation des Präsidenten ausgeschiedenen Reservationen; 2) das Land innerhalb der Grenzen bereits inkorporirter oder in Aussicht genommener Städte und Ortschaften; 3) das bereits zu Handelszwecken (trade and business) besetzte Land; 4) Ländereien, von denen es bekannt ist, daß sich in ihnen Salinen oder Minen finden. Volljährige V. St. Bürger und Eingewanderte, welche die gesetzliche Erklärung abgegeben haben Bürger werden zu wollen, können das Vorkaufsrecht auf eine Viertel-Sektion zum niedrigsten gesetzlichen Preise erwerben, indem sie die Kultivirung des Landes beginnen, vorausgesetzt, daß sie nicht bereits in irgend einem Staat oder Territorium 320 acres besitzen und nicht ihr in demselben Staat oder Territorium gelegenes Eigenthum aufgeben, um öffentliches Land in Besitz zu nehmen. Der Präsident bestimmt, was für öffentliche Ländereien, auf die keine Vorkaufsansprüche angemeldet sind, öffentlichem Verkauf auszusetzen sind. Die betr. Ankündigungen müssen mindestens drei und höchstens sechs Monate vorher veröffentlicht werden. Die Kauffrist ist auf 14 Tage beschränkt, wenn nicht eigens (specially) anders verfügt wird. Das Angebot erfolgt zu Doll. 1,25 und unter diesem Preise darf überhaupt kein Land verkauft werden. Das dem öffentlichen Verkauf ausgesetzte Land, das in der festgesetzten Frist keinen Abnehmer gefunden hat, darf privatim verkauft werden. Bei den dem Staate vorbehaltenen alternirenden Strecken in den Landschenkungen an Eisenbahnen ist der angeforderte Preis verdoppelt. — Für Land, das werthvolle Mineralien enthält (mineral lands), gelten besondere Bestimmungen. Ursprünglich konnte nur das Ausbeutungsrecht aber nicht das Land selbst erworben werden. Ein Gesetz vom 10. Mai 1872 gestattet den Kauf, aber beschränkt das Recht auf Bürger und diejenigen Eingewanderten, welche die oft erwähnte Erklärung abgegeben haben. Dasselbe Gesetz überläßt es den Bergleuten jedes Bergbaudistriktes Bestimmungen zu treffen. „governing the location, manner of recording, amount of work necessary to hold possession of a mining claim", unter der selbstverständlichen Beschränkung, daß diese Bestimmungen nicht im Widerspruch stehen dürfen mit den Gesetzen der Ver. Staaten oder des Staates oder Territoriums, in dem der Distrikt liegt. Um ein „Patent" für ein Stück „Mineral-Land" zu erhalten, muß man den Nachweis erbringen, daß man bereits mindestens Doll. 500 in vorbereitenden Arbeiten auf dem betreffenden Grundstück verausgabt hat. Diese Bestimmung hat zur Voraussetzung, daß — wie es denn auch ausdrücklich geschehen ist — die Durchforschung der öffentlichen Ländereien nach werthvollen Mineralien vollständig freigestellt ist. Ist innerhalb 60 Tagen kein Gegenanspruch erhoben worden, so wird das Patent gegen Zahlung von Doll. 5 per acre ertheilt. Die Fixirung eines mining-claim soll erst erfolgen, wenn die Erzader oder der Minengang (vein or lode) auf dem zu patentirenden Grundstück gefunden ist und

billig zu verkaufen und zu verschenken, hätte die Besiedelung aber doch nur sehr langsam vor sich gehen können. Um eine größere Anzahl von Kulturmenschen zu bewegen,

---

dann soll es sich nicht über 1500 Fuß längs der Ader oder des Minenganges und nicht mehr als 300 noch weniger als 25 Fuß auf jeder Seite von ihrer Mitte, auf der Oberfläche gemessen, erstrecken. Für placer-claims, d. h. wo das auszubeutende Material nicht in Felsen eingebettet ist, gelten hinsichtlich der Erwerbung eines Patents analoge Bestimmungen, aber nach einem Gesetz vom 9. Juli 1870 darf keine Person oder Assoziation ein placer-claim für mehr als 160 acres erhalten. Von Kohlenländereien kann eine einzelne Person 160 und eine Assoziation 320 acres erwerben für wenigstens Doll. 10 per acre, wenn das Land mehr als 15 und für wenigstens Doll. 20 per acre, wenn es weniger als 15 Meilen von einer vollendeten Eisenbahn entfernt ist; hat eine Assoziation von wenigstens vier Personen schon Doll. 5000 auf die Erschließung von Kohlenlagern verwandt, so hat sie ein Recht auf die käufliche Erwerbung von 640 acres. (Gesetz vom 3. März 1873.)

Erwerbung durch Schenkung. „Mineral-Land" ist von allen Schenkungen ausgeschlossen. (Resolution vom 30. Jan. 1865 und Gesetz vom 21. Juni 1866.) Hinsichtlich der Landverwilligungen, die zu verschiedenen Zeiten den Truppen gemacht worden sind, die im Kriege ihr Leben für das Land eingesetzt, ist nur zu bemerken, daß sie zum großen Teil wegen ihrer Uebertragbarkeit lediglich Spekulanten zu Gute gekommen sind. Vollständig ausgeschlossen ist die Uebertragung der Schenkungen unter dem berühmten Heimstättegesetz vom 20. Mai 1862, so lange die Heimstätte nicht volles Eigenthum geworden ist. Nach diesem Gesetz können volljährige Ver. Staaten Bürger (auch Frauen) und Eingewanderte, die ihre Absicht Bürger werden zu wollen in der gesetzlichen Weise erklärt haben, von den dem Vorkaufsrecht unterworfenen öffentlichen Ländereien zu Doll. 1,25 160 acres, resp. 80 acres zu Doll. 2,50, als Heimstätte eintragen lassen gegen eine Kanzleigebühr von Doll. 10, resp. Doll. 5. Dabei muß die eidliche Erklärung (affidavit) abgegeben werden, daß man das Land selbst bebauen und sich auf demselben niederlassen will und nicht es im Interesse einer anderen Person zu erwerben sucht. Hat man fünf Jahre darauf gewohnt und es bebaut, so erhält man es zum freien Eigenthum, alle Rechte darauf aber werden verwirkt, wenn man an einen andern Ort übersiedelt oder es über sechs Monate thatsächlich aufgibt (abandon). Zum Besten minderjähriger Kinder, deren Eltern vor der Perfektwerdung des Eigenthumsrechts gestorben sind, darf die Heimstätte binnen zwei Jahren nach ihrer vollständigen Verwaltung verkauft werden. Gläubiger können sich nicht an die Heimstätte halten, wenn ihre Forderungen älter als das Heimstättepatent sind. Unter diesem Gesetz sind vom 1. Juli 1869 bis zum 30. Juni 1884 gegen 71,000,000 acres im General Land Office eingetragen worden; dazu weitere 20,000,000 acres unter dem später zu erwähnenden Gesetz über die Aufforstung von öffentlichen Ländereien.

Town und City Sites. Durch Gesetz vom 3. März 1863 ist der Präsident autorisirt an Häfen, am Zusammenfluß von Strömen und an anderen Stellen, die geeignet sind Bevölkerungszentren zu werden, Plätze für die Anlage von Städten zu reserviren. Die so reservirten Plätze werden in „Bauloose" eingetheilt und einer Versteigerung ausgesetzt, nachdem ihr Werth von uninteressirten Personen abgeschätzt worden ist. Hat sich beim öffentlichen Ausgebot kein Käufer gefunden, so dürfen sie privatim verkauft werden, aber immer nur wenn mindestens der Schätzungspreis geboten wird. Privatpersonen, die auf den öffentlichen Ländereien eine Stadt angelegt haben oder anzulegen beabsichtigen, haben nach einem Gesetz vom 1. Juli 1864 einen genauen Plan derselben einzuschicken, der einen Flächenraum von höchstens 640 acres bedecken darf. Die Bauloose werden in der gleichen Weise wie bei den von der Regierung veranlaßten Städtegründungen zum Verkauf gebracht, aber das Loos, höchstens 4200 Q.-F., muß mit wenigstens Doll. 10 bezahlt werden. Bei den späteren Privatverkäufen darf der Sekretär des Inneren den Preis erhöhen oder ermäßigen, je nachdem die Entwickelung des Ortes dieses oder jenes zu erfordern scheint, aber die Preisänderung muß mindestens drei Monate vorher bekannt gemacht werden. Wer Loose thatsächlich in Besitz genommen und ihren Werth durch Ausführung von Arbeiten wesentlich erhöht hat, hat das Vorkaufsrecht auf dieselben zu dem früheren Minimalpreis. Nach einem Gesetz vom 2. März 1867 kann bei einer inkorporirten Stadt die Stadtbehörde und bei einer nicht inkorporirten das betr. Countygericht zum Besten der Eigenthümer von Bauloosen das Gesammtareal zum Minimalpreis erwerben und der weitere Verkauf von Bauloosen findet dann nach den vom betr. Staat oder Territorium zu treffenden Bestimmungen statt. Dasselbe Gesetz gestattet eine mit der Bevölkerungsziffer steigende Vergrößerung des städtischen Areals und setzt als äußerste Grenze für 5000 Einwohner 2360 acres fest.

Gewiße Landstriche, die sich durch Naturschönheiten oder Naturwunder auszeichnen, wie der Yellowstone National Park, sind gesetzlich von jeder Veräußerung und Vergebung ausgeschlossen.

W. W. Lester, Land Laws, Regulations and Decisions of the U. St.. 2 vols. Phil. 1860—70; H. N. Copp, Public Land Laws, Wash. 1875; J. V. Lewis, Leading Cases on Public Land Laws, Wash. 1879; D. H. Talbot, Land Laws of the U. St., Sioux City 1879; G. A. Blanchard und E. P. Weeks, Leading Cases on Mines, Minerals and Mining Water Rights. San Franc., 1877; W. A. Skidmore, Mining Statutes of the U. St. and Decisions, San. Franc., 1878; M. B. Carpenter, Mining Code of the U. St. and Colorado 3d ed., Denv., 1880; H. N.

ihre Hausaltäre abzubrechen und in die Wildniß zu tragen, muß ihnen vor allen Dingen die Sicherheit geboten werden, daß die Prinzipien der sozialen und politischen Ordnung bereits eine Stätte in derselben gefunden haben und der Thron der Gesetzesherrschaft aufgerichtet worden ist. Der Natur der Sache nach kann das aber in diesem Falle nur durch ein Bundesgesetz geschehen. Schon aus dem Recht, resp. der Pflicht des Kongresses, „alle nöthigen Maßnahmen und Bestimmungen zu treffen", um das Territorium als Vermögensobjekt thunlichst im Interesse der Union zu verwerthen, folgert also direkt als unabweisliche Nothwendigkeit das allgemeine Gesetzgebungsrecht des Kongresses. Dem gemäß hat denn auch der Kongreß, wie gesagt, seit jeher gehandelt und zwar ist er dabei von Anfang an in der Weise vorgegangen, daß er dem weiter nach Westen vordringenden Ansiedlerstrom den Boden bereitet hat, indem er große Abschnitte des Territoriums durch Gesetz als Territorien organisirt hat, die einen eigenen Namen führen und geschlossene politische Gemeinwesen unter der Tutel der Bundesregierung bilden. Sie sind nicht Glieder, wohl aber Bestandtheile der Union. Darum ist die Doktrin — obwohl Daniel Webster sie verfochten hat — völlig unhaltbar, daß die Verfassung erst durch gesetzliche Uebertragung Gültigkeit für sie erlange. Die Verfassung ist nicht nur das Grundgesetz der Vereinigten Staaten, sondern die Verfassung der Vereinigten Staaten und dieser Name begreift das ganze Unionsgebiet in sich. Unterstehen die Territorien nicht an sich der Verfassung, so kann der Kongreß kein Gesetzgebungsrecht über sie haben, denn er hat kein Recht außerhalb der Verfassung. Was an dem Webster'schen Satz richtig ist, reduzirt sich darauf, daß ein großer Theil der Verfassungsbestimmungen nicht auf die Territorien Anwendung findet. Die Territorien haben keine Eigenrechte unter der Verfassung und können sie auch nicht von dem Kongreß verliehen erhalten. Den Bewohnern der Territorien, die durch Geburt oder Naturalisation Bürger der Vereinigten Staaten sind, stehen alle die Rechte zu, die durch die Verfassung oder die Gesetze den Bürgern der Vereinigten Staaten als solchen gewährleistet oder verliehen worden sind, aber sie haben nicht und können nicht die Rechte haben, die den Staatenbürgern nur kraft der verfassungsmäßigen Eigenrechte der Staaten zustehen. Eine Vertretung im Kongreß oder eine Antheilnahme an den Präsidentenwahlen kann ihnen ebenso wenig wie dem Distrikt von Columbia gegeben werden. Um ihre Wünsche, Beschwerden und Ansichten direkt zur Kenntniß des Kongresses bringen zu können, ist ihnen durch Gesetz das Recht ertheilt worden, einen „Delegaten" in das Repräsentantenhaus zu wählen, der gleich den Repräsentanten über jede Frage sprechen darf, aber wenn ein Territorium auch zehnmal so volkreich wäre als der eine oder andere Staat, das Stimmrecht könnte seinem Delegaten doch nur nach vorhergegangener Verfassungsänderung gegeben werden und ein solches Amendement würde ein Grundprinzip der Verfassung umstoßen. Dagegen kann der Kongreß jeden Augenblick die Institution der Territorialdelegaten wieder aufheben sowie überhaupt die Organisation der Territorien jeder beliebigen Aenderung unterwerfen. Dieselbe ist auch keineswegs stets die gleiche gewesen und zwar haben nicht nur in Nebenfragen Verschiedenheiten obgewaltet, sondern sie sind so wesentlicher Art gewesen', daß man nicht unzutreffend von Territorien verschiedenen Grades spricht. In 'der einfachsten Form bilden der Gouverneur und die Richter — jener wie diese werden für die Territorien aller Grade vom Präsidenten unter Zustimmung des Senats ernannt — den gesetzgebenden Körper, während dieser in den Territorien höchsten Grades von dem Volke gewählt wird und aus zwei Kammern besteht. Einige Territorien haben beide Regie-

Copp, U. St. Mineral Lands, Wash. 1881; D. S. Sickles, U. St. Mining Laws and Decisions, San. Franc. 1881.

rungsformen gehabt und sogar noch ein Uebergangsstadium von der einen zur anderen durchgemacht. Jetzt gibt es jedoch nur noch Territorien der höchsten Form. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch auch unter ihnen, da einige alle ihre Gesetze der Billigung des Kongresses zu unterbreiten haben, während das von anderen [1]) nicht gefordert wird. Allein wenn der Kongreß auch in weitem Umfange Gebrauch gemacht hat von der Freiheit, die Organisation der Territorien in jedem gegebenen Fall nach den obwaltenden besonderen Verhältnissen zu gestalten [2]), so liegt doch allen den verschiedenen Organisationsformen der gleiche Gedanke zu Grunde und das ist bedingt durch den Verfassungs-

1) Colorado, Dakota, Idaho, Montana und Wyoming.

2) Die Organisation der Territorien ist, wie bereits im Text angedeutet wurde, im Laufe der Zeit immer gleichartiger geworden. Jetzt gelten für alle Territorien die folgenden Bestimmungen. Die Exekutivgewalt ruht in den Händen eines Gouverneurs, der vom Präsidenten unter Zustimmung des Senats auf 4 Jahre ernannt wird. In der gleichen Weise und auf die gleiche Zeitdauer werden ernannt der Sekretär, die Richter des Obergerichts, der Ver. Staaten Anwalt (Attorney) und der Marshall. Die Amtsdauer ist wie bei allen Ernennungen auf eine bestimmte Zeit vorbehaltlich früherer Entsetzung in der gesetzlich bestimmten Weise zu verstehen. Der Gouverneur führt den Oberbefehl über die Miliz; er hat das Begnadigungsrecht, wenn die Strafe durch Uebertretung der Territorialgesetze verwirkt ist und bei Uebertretung der Bundesgesetze das Recht, den Aufschub des Strafvollzuges zu verfügen, bis die Entscheidung des Präsidenten eingeholt worden ist; gewisse Beamtete werden von ihm ernannt und hinsichtlich der Gesetzgebung hat er das gleiche qualitative „Veto"-Recht wie der Präsident gegenüber dem Kongreß. Andere wichtige Befugnisse des Gouverneurs können hier übergangen werden, weil sie nur den Zweck haben, die Organe der Selbstregierung in's Leben zu rufen und mit dem Zusammentritt der ersten Legislatur erlöschen. Der Sekretär versieht die Funktionen des Gouverneurs, wenn dieser abwesend ist, resignirt hat oder abgesetzt worden ist, bis der Gouverneur wieder seines Amtes warten kann oder ein anderer Gouverneur ernannt worden ist. Der Sekretär ist der Archivar sowohl der Legislative wie der Exekutive. Durch ihn gehen dem Kongreß die Gesetze und dem Präsidenten außer diesen die Sitzungsprotokolle der Legislatur, die Erlasse und die amtliche Korrespondenz des Gouverneurs zu. Die gesetzgebende Gewalt wird — wie es in auffallendem Gegensatz zur entsprechenden Bestimmung der Bundesverfassung heißt, obwohl der Gouverneur in dieser nur ganz dieselben Befugnisse wie der Präsident hat — von dem Gouverneur und einer legislativen Versammlung (a legislative assembly) ausgeübt. Die legislative Versammlung besteht aus einem Council und einem House of Representatives. Die Mitglieder beider Häuser werden auf zwei Jahre gewählt, die Legislatur tritt nur jedes zweite Jahr zusammen, die Session darf nicht länger als 40 Tage dauern und die Druckkosten einer Session dürfen nicht Doll. 4000 übersteigen. Das passive Wahlrecht ist nur an zwei Bedingungen geknüpft: der Kandidat muß in dem betr. Wahldistrikt wohnhaft sein und das aktive Wahlrecht haben. Die Bedingungen für dieses hat die Legislatur festzusetzen, aber es darf nur volljährigen Bürgern der Ver. Staaten und solchen Eingewanderten ertheilt werden, die in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise erklärt haben, Bürger werden zu wollen. Da die Konstitution und alle Bundesgesetze, so weit sie nicht „lokal unanwendbar" sind, in den Territorien Geltung haben, ist die politische Gleichberechtigung der Farbigen in ihnen ebenso weit geschützt, als sie in den Staaten durch die Konstitution und die Bundesgesetze gewahrt ist. Die Kompetenz der Legislatur erstreckt sich „auf alle rechtmäßigen Gegenstände der Gesetzgebung", aber der Kongreß behält sich allein die Disposition über den Boden (the primal disposal of the soil) vor und das Bundeseigenthum darf überhaupt nicht und das Eigenthum Nicht-Eingesessener nicht höher als das der Einwohner besteuert werden. Ferner darf die Legislatur „keine privaten Freibriefe und speziellen Privilegien" ertheilen, d. h. Korporationsrechte dürfen nur durch allgemeine Gesetze verliehen werden. Die Friedensrichter und die Oberoffiziere der Miliz sind in der von der Legislatur zu bestimmenden Weise zu erwählen. Ob die Beamteten der Townships, Distrikte und Counties ernannt oder gewählt werden sollen, resp. wie sie zu ernennen oder zu erwählen sind, ist in das Belieben der Legislatur gestellt. Die Mitglieder der Legislatur erhalten ein Tagegeld von Doll. 6 und Meilengeld. Alle Zahlungen zur Unterhaltung der Territorialregierung, soweit sie der Bundesregierung zur Last fallen, dürfen nur auf Anweisungen des Secretary of the Treasury geleistet werden. Gerichtswesen. Das Obergericht (supreme court) besteht aus einem Oberrichter und zwei Beirichtern und zur Spruchfähigkeit genügt die Anwesenheit von zwei Richtern. Das Territorium ist in drei Gerichtsdistrikte eingetheilt und jedem der drei Richter des Obergerichtes ist einer dieser Distrikte als Distriktsrichter mit der Verpflichtung zugetheilt, in seinem Distrikte zu wohnen. In Prozessen, die vor dem Obergericht als Appellationsinstanz geführt werden, ist die Zuziehung von Geschworenen nicht statthaft. Für Erbschaftsangelegenheiten bestehen besondere Probate Courts. Die Kompetenz der Friedensrichter darf sich nicht auf Streitigkeiten über Grundeigenthum erstrecken. Alle weiteren Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit der verschiedenen Gerichte sind durch die Territorialgesetze zu treffen.

paragraphen, der dem vom Territorium handelnden vorangeht und im Zusammenhange mit diesem gelesen und interpretirt werden muß. Er betrifft die Aufnahme neuer Staaten.

§ 54. **Die Aufnahme neuer Staaten.** „Neue Staaten dürfen vom Kongreß in diese Union aufgenommen werden." Daß die Urheber der Verfassung bei Aufnahme dieser Bestimmung in erster Stelle an Staaten gedacht haben, die sich in und aus dem derzeitigen Territorialgebiet der Union entwickeln würden, erhellt bereits daraus, daß es weiter heißt: „aber kein neuer Staat soll innerhalb des Jurisdiktionsgebietes eines anderen Staates gebildet oder errichtet werden [1]); noch soll ohne die Zustimmung der Legislaturen der betreffenden Staaten sowie des Kongresses durch die Vereinigung von zwei oder mehr Staaten oder Theilen von Staaten ein Staat gebildet werden." (Art. IV, Sekt. 3, § 1.) Ganz unzweifelhaft aber wird es dadurch, daß schon in der erwähnten Ordinanz von 1787 die Bildung von nicht mehr als fünf neuen Staaten und die Aufnahme derselben in die Union in Aussicht genommen worden war. Demgemäß ist denn auch der Kongreß bei der Organisirung der Territorien seit jeher von dem Gedanken ausgegangen, daß nicht die für eine Kolonialverwaltung maßgebenden Gesichtspunkte adoptirt werden dürfen, sondern die für einen werdenden Staat passenden Lebensformen zu finden seien. Daher denn auch die verschiedenen „Grade". Je mehr sich ein Territorium dem Ziele seiner Territorialexistenz, der Verwandelung in einen Staat, nähert, d. h. je mehr die Volkszahl, die Bevölkerungsdichtigkeit [2]) und der Reichthum [3]) den Anforderungen entsprechen, die an einen Staat gestellt werden müssen, desto größere Freiheit der Bewegung wird ihm auch gestattet. Hinsichtlich des Wann und des Wie der Verwandlung zeigt die Geschichte der neuaufgenommenen Staaten aber eine große Mannigfaltigkeit. Eine verfassungsmäßige Verpflichtung waltet für den Kongreß weder in der einen noch in den anderen Hinsicht ob, da er eben nur neue Staaten aufnehmen darf, aber nie aufnehmen muß. In Betreff des Wann ist es stets als das Normale angesehen worden, daß das Territorium so viel Einwohner haben muß, als z. B. zur Wahl eines Mitgliedes des Repräsentantenhauses erforderlich sind, aber man hat sich nicht immer daran gehalten [4]). Bezüglich des Wie ist die Regel, daß der Kongreß die Entwerfung und Annahme einer Staatsverfassung durch eine konstituirende Konvention gestattet (enabling act). Mehrere Territorien sind jedoch ohne Autorisation des Kongresses zu Werk gegangen und dieser hat sie trotzdem admittirt. Auch andere Unregelmäßigkeiten, die mindestens außergesetzlich, wenn nicht geradezu widergesetzlich waren, sind vorgefallen und, obwohl beanstandet, so doch nicht als zureichender Grund für eine Zurückweisung angesehen worden [5]). Eine Abstimmung des Volkes über das Werk der

1) Der Kongreß hat sich jedoch für befugt gehalten, nach der Sezession von Virginia den loyal gesinnten Theil des Staates zu autorisiren, unter dem Namen von West Virginia sich als eigenen Staat zu konstituiren.

2) Die sehr großen Territorien sind wiederholt von dem Kongreß nach einer Weile wieder getheilt worden, theils um die neuen Staaten nicht von zu ungleicher Ausdehnung sein zu lassen und theils um die dichter besiedelten Theile nicht durch die in der Entwickelung zurückgebliebenen zu hemmen. Das Gebiet der Staaten entspricht also keineswegs immer dem ursprünglichen Gebiet der Territorien, sondern auch Theile von Territorien können sich unter Umständen in Staaten verwandeln.

3) Die Kosten der Territorialregierung trägt die Union, während die Staatenregierung selbstverständlich ganz von der Bevölkerung unterhalten werden muß.

4) Es sind nicht nur Staaten aufgenommen worden, ehe die Bevölkerungsziffer die bezeichnete Höhe erreicht hatte, sondern es ist auch Territorien, die längst dieselbe überschritten hatten, die Aufnahme als Staaten verweigert worden. Letzteres ist bei Utah und New Mexico der Fall gewesen. Bei jenem ist das Mormonenthum mit seiner Vielweiberei der Grund und bei diesem, daß die Bevölkerung vornehmlich aus Spaniern und Indianern besteht.

5) Alle die einschlägigen Thatsachen finden sich bei Jameson, The Constitutional Convention, zusammengestellt.

Konvention wird nicht als ein unbedingtes Erforderniß angesehen. Dagegen unterliegt die Verfassung immer der Genehmigung des Kongresses, der jedoch auch bereits in dem enabling Act die Aufnahme für den Fall verfügt hat, daß die in demselben gestellten Bedingungen erfüllt werden. Wo die Grenze des Rechts, Bedingungen zu stellen, liegt, ist wiederholt Gegenstand heftiger parlamentarischer Kämpfe gewesen. Die Gleichberechtigung der Staaten ist ein Grundprinzip der Verfassung und aus demselben ist gefolgert worden, daß Bedingungen, die eine Verkürzung des Selbstbestimmungsrechts im Vergleich zu der verfassungsrechtlichen Stellung der anderen Staaten bilden, unzulässig sind und ihre Einhaltung nicht erzwungen werden könnte, da, sobald die Aufnahme erfolgt ist, der Staat den Vollbesitz der Aktionsfreiheit erlangt habe. Der Kongreß hat jedoch in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen derartige Bedingungen gestellt und namentlich auch die Zusicherung gefordert, daß die Verfassung nie in dieser oder jener Weise geändert werden würde[1]). Da der Kongreß aber nie einen Staat aufnehmen muß, kann ihm auch nicht das Stellen von Bedingungen jeder Art verwehrt werden, die nicht geradezu verfassungswidrig sind, und daß ein Staat verspricht, von einer Befugniß, die ihm nach der Bundesverfassung zusteht, nicht in einer bestimmten Weise Gebrauch machen zu wollen, ist nicht verfassungswidrig, sondern nur nicht verfassungsrechtlich verbindlich. Das Stellen und die Annahme solcher Bedingungen sind als ein politischer Pakt anzusehen, zu dessen Einhaltung der Staat wohl in Treu und Glauben, aber nicht verfassungsrechtlich verbunden ist. Daß derartige Pakte nicht dem Geist der Konstitution entsprechen, wird jedoch zugegeben werden müssen. Der Kongreß würde auch schwerlich ihren Abschluß gefordert haben und hätte er es gethan, so wäre es allgemein mißbilligt worden, wenn nicht die Sklavenfrage und später der Bürgerkrieg und die Aufhebung der Sklaverei Verhältnisse geschaffen hätten, in denen die rechtlichen Bedenken durch die politischen und sittlichen Erwägungen in den Hintergrund gedrängt wurden und werden mußten. Bedingungen anderer Art, wie hinsichtlich der Grenzen u. dergl. mehr, sind natürlich verfassungsrechtlich in keiner Weise zu beanstanden. — Wenn der Kongreß nicht bestimmt hat, daß durch die Erfüllung der von ihm gestellten Bedingungen die Aufnahme als vollzogen anzusehen sei, erfolgt sie auf Grund einer gesetzlichen Bestimmung durch eine Proklamation des Präsidenten. Nach der Theorie der amerikanischen Politiker und Publizisten ist jedoch die Verwandelung des Territoriums in einen Staat schon vor der Aufnahme vor sich gegangen, denn, sagen sie, ein Staat muß vorhanden sein, damit ein Staat aufgenommen werden könne. Die Frage, was für ein Verhältniß obwaltet, wenn der Kongreß, nach Erlaß eines enabling Act und der auf Grund desselben erfolgenden Feststellung und Annahme einer Verfassung durch eine konstituirende Konvention, nun doch aus irgend einem Grunde die Aufnahme verweigert — wozu er unfraglich berechtigt ist — haben sie aber meines Wissens nie beantwortet. Meines Erachtens führt es zu schlechthin ungeheuerlichen Konsequenzen, wenn man nicht erst die Aufnahme als die Vollendung der Verwandelung gelten lassen will. Aus dem Gebiet der Vereinigten Staaten kann sich verfassungsrechtlich nur ein Staat der Union bilden und ein Staat kann daher nur in's Leben getreten sein, wenn er einer der Staaten der Vereinigten Staaten, d. h. ein vollberechtigtes und anerkanntes konstituirendes Glied der Union ist. — Die Verwandelung des Territoriums in einen Staat hat keine rechtlichen Konsequenzen hinsichtlich der öffentlichen Ländereien; so weit

1) Letzteres ist besonders gegenüber den sezedirten Staaten geschehen, bevor sie wieder zur Vertretung im Kongreß zugelassen wurden. Die Argumentation gegen die verfassungsmäßige Kompetenz des Kongresses findet jedoch auf diese Fälle die gleiche Anwendung wie auf neu aufzunehmende Staaten. Eine Zusammenstellung der fraglichen Thatsachen siehe bei Cooley, Principles, 174—177.

sie nicht vom Kongreß zu bestimmten Zwecken (Schulen) ausdrücklich dem Staate verliehen werden, gehen sie nicht in seinen Besitz über, sondern bleiben Eigenthum der Union und unterliegen denselben gesetzlichen Bestimmungen wie zur Zeit des Territorialzustandes.

Die neu aufgenommenen Staaten sind alle aus Gebietstheilen von Staaten der ursprünglichen Union oder aus dem Territorialgebiet der Union gebildet worden. Die einzige Ausnahme bildet Texas, das eine unabhängige Republik war. Seine Einverleibung in die Union stieß auf heftigen Widerstand, nicht nur aus politischen, sondern auch aus verfassungsrechtlichen Gründen. Die Art und Weise, wie sie vollzogen ward — durch eine „gemeinschaftliche Resolution" der beiden Häuser des Kongresses, nachdem ein Annexionsvertrag nicht die nöthige Stimmenzahl im Senat erhalten hatte — gab auch unstreitig zu berechtigten Einwendungen Anlaß. Die Behauptung, daß ein unabhängiger Staat überhaupt nicht direkt in einen Staat der Union verwandelt werden dürfe, erscheint jedoch unhaltbar, denn die Befugniß, neue Staaten aufzunehmen, ist in ganz unbedingter Weise ertheilt.

Die Befugnisse des Präsidenten [1]).

§ 55. **Das Wesen der Befugnisse des Präsidenten und der ihm obliegenden Pflichten.** Es ist gesagt worden, der Präsident der Vereinigten Staaten sei mächtiger als die Herrscher des modernen England. Das ist unstreitig richtig. Um die Macht des Präsidenten richtig abzuschätzen, muß jedoch ein Moment in Rechnung gezogen werden, das häufig ganz übersehen oder doch nicht hinlänglich gewürdigt wird. Er hat allerdings gewisse und zwar höchst wichtige Befugnisse, die er völlig unabhängig von den übrigen Regierungsfaktoren ausübt. Allein diese völlige Unabhängigkeit ist in den wesentlichsten Dingen auf die Initiative beschränkt: seine Handlungen bedürfen der Sanktion des Senats, um perfekt zu werden. Hinsichtlich eines anderen Theiles seiner Befugnisse ist er wohl insofern auch unabhängig vom Kongreß, als dieser sie an sich weder verringern noch vergrößern kann. Allein erst durch die Gesetze wird ihm die Gelegenheit zu ihrer Ausübung geschaffen und die Art und Weise bestimmt, in der dieselbe stattzufinden hat. In hohem Grade ist es mithin in die Hände des Kongresses gelegt, wie eng oder wie weit er die Grenzen seiner Selbstständigkeit ziehen will. Er kann ihm eine Machtfülle gewähren, die unter Umständen der eines römischen Diktators wenig nachsteht, aber er kann ihn auch so sehr seiner eigenen Kontrole unterwerfen und ihm derartig die Arme verschnüren, daß seine von der Konstitution gewollte Stellung als gleichgeordneter Regierungsfaktor ernstlich gefährdet ist und die Interessen des Landes empfindlich durch die Schwäche der Exekutivgewalt geschädigt werden. Wenn der Kongreß seine Gewalt mißbrauchen will, hat er vollauf die Möglichkeit, den Präsidenten in Betreff einer Anzahl bedeutsamster Befugnisse von eminent politischem Charakter auf das Niveau der dritten ihm von der Konstitution gestellten Aufgabe herabzudrücken, nämlich dem Kongreß schlechtweg als Vollstreckungsorgan seines gesetzgeberischen Willens zu dienen [2]).

1) Derjenigen Befugnisse des Präsidenten, die schon in anderem Zusammenhange besprochen worden sind — das Recht schriftliche Gutachten von den Chefs der Departements zu fordern, das sog. Veto, die Befugnisse hinsichtlich der Einberufung und Vertagung des Kongresses, und das Recht und die Pflicht, dem Kongreß Bericht zu erstatten über den Zustand der Union und Vorschläge zu machen — wird hier keine Erwähnung mehr geschehen.

2) Es ist früher hervorgehoben worden, daß in den Vereinigten Staaten das, was man in Europa unter parlamentarischer Regierung versteht, durch die ganze verfassungsrechtliche Organisation der Bundesregierung vollständig ausgeschlossen ist. Dagegen liegt in solchem Grade die Regierung unmittelbar in den Händen des Kongresses, daß in einer jüngst erschienenen Schrift, die sich eingehend mit dieser Frage beschäftigt, gesagt wird: »I know not how better to describe

§ 56. **Militärgewalt.** Der Präsident ist Oberbefehlshaber der Armee und Flotte sowie der Miliz, wenn dieselbe in den Dienst der Vereinigten Staaten gestellt ist. (Art. II, Sekt. 2, § 1). Das ist Alles, was die Konstitution über die Militärgewalt des Präsidenten sagt und dieser Satz in seiner bündigen Einfachheit ist wohl die beste Illustration der früher erwähnten Maxime des amerikanischen Verfassungsrechts, daß die Konstitution die Befugnisse der Bundesregierung aufzählt, aber nicht definirt. Daß der Kongreß nicht nur keinen anderen Oberbefehlshaber ernennen kann, sondern auch dem Präsidenten nicht das Geringste von den Befugnissen entziehen darf, die dem Oberbefehlshaber zustehen, ist zweifellos, da die Verfassung ihm das Amt mit einem kategorischen „soll sein" überträgt. Allein was sind das für Befugnisse, die dem Oberbefehlshaber proprio jure zustehen? Daß dem Worte erst durch die Gesetzgebung ein konkreter Inhalt gegeben werden sollte, kann unmöglich die Absicht der Konstitution sein, denn der Gedanke, der dieser Bestimmung zu Grunde liegt, ist offenbar, die höchste Energie in der Verwendung der militärischen Kräfte des Landes dadurch zu sichern, daß ihre Direktion Einer Hand anvertraut wird. Da aber, wie wir gesehen, dem Kongreß die ganze Militärgesetzgebung übertragen worden ist und der Präsident eben nur der Oberbefehlshaber und selbstredend nicht etwa auch der Kriegsherr ist, so ist es in der That sehr schwer, wenn überhaupt möglich, mit unzweifelhafter Sicherheit die Grenzlinie zwischen der Kompetenz des Kongresses und der des Präsidenten zu ziehen. Die allgemeinen Grundsätze, nach denen das zu geschehen hat, lassen sich jedoch ohne Schwierigkeit feststellen und auch die praktische Anwendung derselben hat bisher verhältnißmäßig nur sehr selten zu bedeutsameren Konflikten Anlaß gegeben. Der Kongreß hat durch Gesetz zu regeln, was allgemein gültig ist und einen bleibenden Charakter trägt, aber Zweckmäßigkeitserwägungen können erheischen, daß er auch innerhalb dieses seines Kompetenzgebietes, namentlich was die mehr technischen Verhältnisse anlangt, dem Ermessen des Präsidenten weiten Spielraum läßt und es ist ihm natürlich unbenommen, das zu thun. Dem Präsidenten dagegen untersteht Alles, was die Verwendung der Streitkräfte betrifft und er hat alle Bestimmungen zu treffen, die nicht allgemeiner und nur temporärer Natur sind, weil sie nach der Natur der Sache den besonderen Umständen angepaßt sein müssen. Der Kongreß — um das Verhältniß an einigen Beispielen klar zu machen — bestimmt, wo Forts angelegt werden und welcher Art sie sein sollen, wie viel und was für Waffen zu beschaffen und wie die

---

our Government in a single phrase than by calling it a Government by the Chairmen of the Standing Committees of Congress«. (W. Wilson, Congressional Government: a Study in American Politics. Bost. 1885). Das ist übertrieben, wie alle Sätze übertrieben sein müssen, die in scharfer Zuspitzung mit Einem Wort große komplizirte Verhältnisse zu kennzeichnen suchen. Allein es liegt nicht nur viel Wahrheit in der Behauptung, sondern diese Wahrheit liegt auch so offen zu Tage und ihre eminente Bedeutung ist so handgreiflich, daß schon seit Jahren die Aufmerksamkeit des Volkes immer nachdrücklicher auf sie gelenkt wird. Die Urheber der Verfassung haben diese Entwickelung nicht erwartet und sie läuft unbestreitbar ihren Intentionen stracks entgegen. Darum eben schufen sie eine eigene Exekutive, weil sie nach den gemachten Erfahrungen die Kongreßregierung im Prinzip verwarfen. Sie hatten erkannt, daß die vielköpfige gesetzgebende Gewalt nicht nur nicht gut, sondern auf die Dauer überhaupt nicht regieren könne, und so weit die Thatsachen jener Behauptung Wilson's entsprechen, haben sie diese Wahrheit aufs Neue erwiesen. Er nennt seine Studie „Kongreßregierung", aber er sagt nicht, der Kongreß regiert, sondern seine ständigen Ausschüsse oder vielmehr die Vorsitzenden dieser regieren, und zwar nicht in dem Sinne, daß sie in ihrer Gesammtheit die thatsächliche Regierung sind, sondern jeder von ihnen ein besonderes und isolirtes Stück Regierung darstellt. So weit seine Behauptung begründet ist, ist darum auch zum großen Theil die „Kongreßregierung" systematische Regierungslosigkeit, weil der organische Zusammenhang, der einheitliche leitende Gedanke und Wille und die gesetzliche Verbindung der Theile zu einem geschlossenen Ganzen fehlen. Doch wie auch immer die verfassungsrechtlichen und die thatsächlichen Verhältnisse politisch zu beurtheilen sein mögen, so viel steht fest, daß dieselben sowohl hinter dem europäischen Parlamentarismus zurückbleiben, als über ihn hinausgehen.

Mannschaften unter den verschiedenen Truppengattungen zu vertheilen sind; über Stärke und Zusammensetzung der Garnisonen, Vertheilung der Waffen und Munition, Stationirung und Bewegung der Landtruppen und der Kriegsschiffe hat er aber dem Präsidenten keinerlei Vorschriften zu machen. Im Kriege liegt also die ganze technische Leitung allein dem Präsidenten ob. Nur der Kongreß hat darüber zu entscheiden, ob ein Krieg geführt werden soll und es steht ganz bei ihm, welche Mittel er dem Präsidenten zur Führung des Krieges geben will; wie der vom Kongreß beschlossene Krieg mit den von ihm bewilligten Mitteln geführt werden soll, ist aber ausschließliche Sache des Präsidenten. Der Kongreß kann kritisiren, Wünsche äußern, Vorschläge machen, aber vorschreiben darf er dem Präsidenten schlechthin nichts, auch nicht wenn sein Thun und Lassen politische Konsequenzen von der eminentesten Tragweite hat, wie z. B. die Verhängung einer Blockade unter Umständen solche haben kann. Dieser Grundsatz ist im Bürgerkriege so weit ausgedehnt worden, daß seine Berechtigung anerkannt worden ist, darüber zu befinden, ob und wie weit die Rebellen als kriegführende Macht anzusehen seien, d. h. wie weit der Krieg nach Maßgabe der Bestimmungen des Völkerrechts geführt werden solle [1]). Dabei ist diese Kompetenz des Präsidenten nicht auf das beschränkt, was ganz unmittelbar zur Führung des Krieges gehört, sondern sie erstreckt sich über die eigentlichen militärischen Aktionen hinaus auf das Gebiet der Ausnahmeverhältnisse, die ein Krieg zur Folge haben kann. Ist z. B. in einem Kriege mit einer auswärtigen Macht ein Gebiet erobert worden, so kann der Präsident einem Militärgouverneur die Regierung über dieselbe übertragen und diese Militärregierung findet erst mit dem Abschluß des Friedens, beziehungsweise im Abtretungsfalle nach gesetzlicher Regelung der Verhältnisse durch den Kongreß, ihr Ende. Das Gleiche gilt auch von rebellischen Staaten, die in einem Bürgerkriege bezwungen worden sind. Ebenso darf er in beiden Fällen eine provisorische Zivilregierung einrichten, die sogar Gerichte einsetzen darf, damit eine geordnete Rechtspflege ermöglicht werde. Wo es sich um einen niedergeworfenen rebellischen Staat handelt, ist sogar die thunlichst baldige Ersetzung der Militärregierung durch eine provisorische Zivilregierung in so weit als Pflicht anzusehen, als der Grundsatz berechtigte Anwendung findet, daß der Präsident nicht befugt ist, mit Militärgewalt einzugreifen, wo die Gesetze ohne ein solches Eingreifen vollstreckt werden können. Der Präsident hat die größte Freiheit in der Wahl der Mittel nicht nur zur Erreichung des nächsten Kriegszweckes: der Bezwingung des Feindes [2]), sondern auch hinsichtlich der sich aus diesem Zweck ergebenden weiteren Aufgabe: dem Feinde die Möglichkeit der Wiedererhebung zu benehmen, dabei muß er aber doch stets im Auge behalten, daß der Endzweck die Wiederherstellung des normalen (resp. verfassungsmäßigen) Friedenszustandes ist. Diese Maxime führt auf den weiteren richtigen verfassungsrechtlichen Satz, daß die ungeheuere Machtfülle, die der Präsident als Oberbefehlshaber im Kriege hat, nur dort in ihrem ganzen Umfange Anwendung finden darf, wo die Autorität der Bundesregierung nicht auf friedlichem Wege zur Geltung gebracht werden kann, d. h. wo thatsächlich Kriegszustand herrscht. Nur wo das der Fall ist und die ordentlichen Gerichte in Folge der Kriegswirren nicht funktioniren können, darf das Kriegsgericht zur Anwendung kommen. Wo diese Voraussetzungen nicht zutreffen, darf Niemand, der nicht zur Armee gehört, von den Militärautoritäten bestraft werden [3]). Eine Ausnahme bilden nur Spione. Da diese Aus-

1) The Prize Cases, Black, II. 635.

2) Lincoln rechtfertigte seine Emanzipationsproklamation bekanntlich dadurch, daß die Befreiung der Sklaven ein Mittel zur Niederwerfung der Rebellen sei.

3) Ex parte Milligan, Wallace IV. 127.

nahme als eine Nothwendigkeit anerkannt werden muß und nicht immer jeder Zweifel darüber ausgeschlossen ist, ob die vorerwähnten Voraussetzungen statthaben oder nicht, wird aber auch von hervorragenden amerikanischen Publizisten die Ansicht vertreten, daß sich nicht alle möglichen Fälle unter eine starre Regel bringen lassen, sondern die jedesmaligen besonderen Umstände auch bei der verfassungsrechtlichen Beurtheilung in Rechnung zu ziehen sind [1]). Daß die Konstitution die Möglichkeit einer Nothwendigkeit anerkennt, in einem Kriege auch dort, wo die Wirksamkeit der gesetzlichen Autoritäten völlig ungehindert ist, einen rechtlichen Ausnahmezustand zu schaffen, ist fraglos. Ausdrücklich verleiht sie eine „Kriegsbefugniß", durch die jedem Einwohner der Union — einerlei ob das Gebiet, in dem er sich befindet, innerhalb der Grenzen des Kriegstheaters liegt oder nicht — für die ganze Dauer des Krieges eine der wesentlichsten Rechtssicherheiten entzogen werden kann. Eine andere Frage dagegen ist es, ob der Präsident als Oberbefehlshaber diesen Ausnahmezustand herbeiführen darf und diese Frage darf jetzt als zu seinen Ungunsten entschieden angesehen werden.

Die Konstitution bestimmt: „das Privilegium des Writ of Habeas Corpus soll nicht suspendirt werden, es sei denn daß die öffentliche Sicherheit es im Falle einer Rebellion oder Invasion erfordert" (Art. I, Sekt. 9, § 2). Hier ist nur gesagt, in welchen Fällen die Suspendirung erfolgen darf, aber nicht, wer sie zu verfügen hat, und im Beginn des Bürgerkrieges nahm der Generalanwalt Bates für den Präsidenten das Recht in Anspruch, einem Writ of Habeas Corpus den Gehorsam zu verweigern [2]). Das Endresultat der Konflikte zwischen dem Präsidenten und den Gerichten und der erregten Erörterungen, die dadurch hervorgerufen wurden, war jedoch ein entschiedener Sieg der Ansicht, daß die Suspendirung ein Gesetzgebungsakt sei und daß sie daher nur vom Kongreß verfügt werden dürfe, resp. der Präsident sie nur auf die vom Kongreß ertheilte Ermächtigung hin verfügen dürfe [3]). Ein Gesetz vom 3. März 1863 autorisirte den Präsidenten, während der Dauer der Rebellion das Privilegium im ganzen Unionsgebiet oder irgend einem Theile desselben zu suspendiren wenn er es für nothwendig hielte und in einer Proklamation vom 15. Sept. 1863 machte Lincoln von dieser Erlaubniß Gebrauch. Dieses Gesetz, das von dem Oberbundesgericht für verfassungsmäßig erklärt worden ist [4]), zeigt, daß dieser Kriegsbefugniß die weiteste Ausdehnung gegeben werden darf, aber nach derselben Entscheidung muß die Bestimmung doch auch genau nach ihrem Wortlaute interpretirt werden. Nicht nur darf in einem Kriege mit einer auswärtigen Macht die Suspendirung nur im Falle einer Invasion stattfinden, sondern die Suspendirung besagt auch nur, daß wenn ein Verhafteter das Privilegium geltend machen will, dem keine Folge gegeben zu werden braucht, aber sie autorisirt nicht zu Verhaftungen ohne gesetzliche Ursachen [5]).

---

1) Das schwierige Kapitel der sog. War Powers der verschiedenen Regierungsfaktoren ist von W. Whiting in einem starken Bande abgehandelt worden, der den Titel War Powers under the Constitution of the United States führt. Die Schlüsse, zu denen der Verfasser kommt, sind jedoch vielfach beanstandet worden.

Unstreitig muß man nicht nur der zuletzt im Text erwähnten Doktrin beipflichten, sondern auch ihr eine sehr weite Ausdehnung geben, um die Verurtheilung der Mrs. Surrat, einer Mitschuldigen von Booth bei der Ermordung Lincoln's, durch eine Militärkommission für verfassungsmäßig zu halten. Der Distrikt von Columbia war jedoch zur Zeit unter Kriegsrecht gestellt.

2) Op. of the Attorneys Gen., X. 74.

3) Siehe H. Binney, The Privilege of the Writ of Habeas Corpus und auch Martin v. Mott, Wheaton XII, 19. Ein Votum des Repräsentantenhauses vom 19. Febr. 1807 kann jedoch als eine direkte Anerkennung des Grundsatzes gedeutet werden, daß Umstände eintreten können, unter denen das Habeas Corpus Privilegium auch ohne einen Gesetzgebungsakt den Forderungen der öffentlichen Sicherheit zu weichen hat.

4) Ex parte Milligan, Wallace, IV. 133.

5) ib. 115.

Daß der Präsident befugt wäre, sich in einem Kriege persönlich an die Spitze der Armee zu stellen und selbst ihre unmittelbare Führung zu übernehmen, unterliegt keinem Zweifel, aber man ist seit jeher der Ansicht gewesen, daß es nicht der Intention der Verfassung entsprechen würde [1]).

Auswärtige Beziehungen.

§ 57. **Der Verkehr mit fremden Mächten.** In amerikanischen Werken über das Verfassungsrecht findet man häufig den Satz aufgestellt, daß die auswärtigen Beziehungen der Union die ausschließliche Domäne des Präsidenten, beziehungsweise des Präsidenten und des Senats sind. Das ist offenbar nicht richtig. Der Kongreß hat, wie wir bereits gesehen, eine Anzahl der wichtigsten Befugnisse, welche die internationalen Verhältnisse betreffen [2]). Uneingeschränkt gilt jener Satz nur hinsichtlich des Verkehrs der

1) Jefferson Davis, der Präsident der Konföderirten Staaten, hat sich bekanntlich auch in der Rolle des Feldherrn versucht.

Einige von den Befugnissen, die dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der bewaffneten Macht durch Gesetz verliehen sind, verdienen noch besonders hervorgehoben zu werden. Sein Beförderungsrecht ist ein sehr beschränktes. Im Allgemeinen gilt der Grundsatz, daß die Beförderung von Rang zu Rang nach dem Dienstalter zu erfolgen hat. Im Kriege darf der Präsident jedoch unter Zustimmung des Senats Offizieren für Auszeichnung vor dem Feinde einen höheren Rang »by brevet« ertheilen. Die rechtliche Stellung im Dienst wird durch die Brevet-Beförderung an sich nicht verändert, aber der Präsident darf den Brevet-Offizier dem Range gemäß verwenden, von dem er zunächst nur den Titel trägt. In Friedenszeiten darf die Entlassung aus dem Dienst nur auf Urtheil eines Kriegsgerichts oder als Milderung eines kriegsgerichtlichen Urtheils erfolgen. Hat sich ein Offizier ohne Urlaub drei Monate dem Dienst entzogen, so kann der Präsident ihn wegen Desertion kassiren. Hat ein Offizier 40 Jahre gedient, so muß seinem Gesuch um Entlassung aus dem aktiven Dienst entsprochen werden. Nach dreißigjähriger Dienstzeit ist es dem Präsidenten anheimgestellt, ob er einem solchen Gesuch willfahren will oder nicht. Ist ein Offizier 60 Jahre alt oder hat er 45 Jahre gedient, so darf der Präsident ihn aus dem aktiven Dienst verabschieden. Der Kriegssekretär ordnet auf Befehl des Präsidenten von Zeit zu Zeit den Zusammentritt eines aus Offizieren und Militärärzten gebildeten Army Retiring Board an, um zu untersuchen und festzustellen, ob und wodurch Offiziere dienstuntauglich geworden sind; die Urtheile des Retiring Board unterliegen der Bestätigung des Präsidenten. — Die Kriegsgerichte zerfallen in zwei Klassen: die „allgemeinen" und die Regiments- oder Garnisons-Kriegsgerichte. Erstere dürfen in Friedenszeiten nur vom General, der den Oberbefehl über die ganze Armee führt, und von den kommandirenden Generalen besonderer Armeen oder „eines besonderen Departements", und im Kriege auch von Divisions- und Brigadekommandeuren eingesetzt werden. Sie sollen wo möglich aus 13 und müssen aus mindestens 5 Offizieren bestehen. Die Urtheile unterliegen der Bestätigung des Präsidenten in den folgenden Fällen: wenn die genannten Oberkommandirenden Ankläger sind und der Angeklagte ein unter ihrem Befehl stehender Offizier ist, (in diesem Falle ernennt auch der Präsident die Mitglieder des Kriegsgerichts); wenn in Friedenszeiten das Urtheil auf Entlassung eines Offiziers aus dem Dienst lautet; wenn der Verurtheilte General ist; wenn das Urtheil auf Tod lautet, ausgenommen im Kriege wegen Spionage, Meuterei, Desertion und Mord und bei „Guerilla-Maraudeuren" auch noch wegen anderer schwerer Verbrechen; zu Todesurtheilen ist außerdem eine Zwei-Drittel-Majorität des Kriegsgerichts erforderlich. Offiziere dürfen überhaupt nicht vor die niederen Kriegsgerichte gestellt werden und die Erkenntnisse dieser dürfen nur bis zur Entziehung eines Monatssoldes und bis zu Freiheitsstrafen (auch »at hard labor«) auf einen Monat gehen. Für die Militärjustiz besteht ein Bureau of Military Justice (ein Judge-Advocate-General und ein Assistant Judge-Advocate-General, denen acht Judge-Advocates beigegeben sind). — Für die Flotte gelten hinsichtlich der berührten Fragen ganz ähnliche Bestimmungen. — R. A. Ives, Military Law of the United States, N.Y. 1879.

2) Am 4. April 1864 nahm das Repräsentantenhaus einstimmig eine Resolution an, die erklärte, daß die Ver. Staaten nicht gleichgültige Zuschauer der Ereignisse in Mexico wären und nicht eine monarchische Regierung anerkennen könnten, die in Amerika unter den Auspizien einer europäischen Macht auf den Trümmern einer Republik errichtet würde. (Congr. Globe, 1st. Sess., 38th. Congr., p. 1408.) Der Staatssekretär W. H. Seward instruirte sogleich Dayton, den Gesandten in Paris, die französische Regierung zu bedeuten, daß die auswärtigen Angelegenheiten nicht in die Kompetenz des Kongresses fielen. Das Repräsentantenhaus nahm am 19. Dez. 1864 dagegen in der folgenden Resolution Stellung. »Resolved, That Congress has a constitutional right to an authoritative voice in declaring and prescribing the foreign policy of the United States, as well in the recognition of new Powers as in other matters; and it is the constitutional

Union mit fremden Mächten. Dieser wird nur durch den Präsidenten vermittelt, aber in Bezug auf die Organe, deren er sich dabei bedient, ist er an die Mitwirkung des Senats gebunden. Er „empfängt Gesandte und andere Vertreter der auswärtigen Mächte" (Art. II, Sekt. 3) und er ernennt, unter Zustimmung des Senats, „Gesandte und andere diplomatische Vertreter und Konsuln" (Art. II, Sekt. 2 § 2)[1]). Er ist nicht der alleinige Träger der Staatsgewalt gegenüber dem Auslande, aber er allein repräsentirt sie ihm gegenüber und zwar nicht nur was die Beziehungen von Macht zu Macht anlangt, sondern auch in Betreff der Interessen und Rechte Einzelner, so weit sie nicht in das ausschließliche Kompetenzgebiet der Gerichte gehören. Dieses ausschließliche Vertretungsrecht der staatlichen Gewalt durch den Präsidenten hinsichtlich aller internationalen Verhältnisse ist jedoch nicht nur als ein formales aufzufassen. Er ist auch Mitträger der staatlichen Gewalt und in dem ausschließlichen Vertretungsrecht ist die ausschließliche Initiative enthalten, mit Ausnahme der in Art. I, Sekt. 8, §§ 10 und 11 dem Kongreß verliehenen Befugnisse[2]). Dem Kongreß steht es allerdings frei, seine Ansichten über Alles zu äußern, was die Beziehungen zu auswärtigen Mächten betrifft, und zwar nicht nur in der Form einer Kritik der Politik des Präsidenten seitens einzelner Mitglieder, sondern auch durch förmliche Resolutionen und positive Vorschläge. Allein wenn ein solches Vorgehen des Kongresses auch stets ein erhebliches thatsächliches Gewicht haben und häufig entscheidend sein wird für die Entschließungen des Präsidenten, irgend eine rechtsverbindliche Kraft für ihn hat es nicht. Ein Zweifel kann höchstens darüber obwalten, ob die Verfassungsbestimmung über die Mitwirkung des Senats beim Abschluß von Staatsverträgen dahin zu verstehen sei, daß derselbe hinsichtlich dieser einen gewissen, so zu sagen mittelbaren Antheil an dem Recht der Initiative hat.

§ 58. **Vertragsrecht.** Es heißt: der Präsident soll befugt sein, „mit und unter Beirath und Zustimmung des Senats Staatsverträge abzuschließen, vorausgesetzt, daß zwei Drittel der anwesenden Senatoren beipflichten" (Art. II, Sekt. 2 § 2). Die Worte „mit und unter Beirath und Zustimmung des Senats" kehren in der Bestimmung über die Mitwirkung desselben bei der Ernennung von Beamteten wieder und wenn auch oft Debatten über die vom Präsidenten eingeschickten Nominationen stattfinden, so beschränkt sich doch die Aktion des Senats bei der Ausübung des Rechtes darauf, ja oder nein zu sagen; die Bestimmung ist niemals dahin gedeutet worden, daß er befugt sei, als Senat und offiziell dem Präsidenten den Rath zu ertheilen, für das fragliche Amt eine bestimmte andere Person zu nominiren. Die Frage liegt daher nahe, ob in der Klausel über den Abschluß von Verträgen die gleichen Worte in der gleichen Weise zu interpretiren sind, d. h. der Senat ebenfalls nur berechtigt ist, ja oder nein zu sagen,

---

duty of the Executive Department to respect that policy not less in diplomatic negotiations than in the use of the national force when authorized by law; and the propriety of any declaration of foreign policy by Congress is sufficiently proved by the vote which pronounces it; and such proposition while pending and undetermined (die Resolution vom 4. April war eine „gemeinschaftliche" und der Senat hatte sich noch nicht über sie schlüssig gemacht) is not a fit topic of diplomatic explanation with any foreign Power.« Der erste Theil dieser Resolution wurde mit 118 gegen 8 und der zweite — von »and the propriety« an — mit 68 gegen 58 Stimmen angenommen. (Congr. Globe, 2d Sess., 38th Congr., 65—67.)

1) Auch über die Frage, ob und wie weit der Präsident allein darüber zu befinden hat, bei welchen fremden Mächten die Ver. Staaten Vertreter haben und welcher Art dieselben sein sollen, hat es an Konflikten nicht gefehlt. Das thatsächliche Verhältniß ist, daß der Präsident ohne spezielle gesetzliche Autorisation Vertreter ernennt, die der Senat bestätigt oder nicht bestätigt. In letzter Stelle steht die Entscheidung aber beim Kongreß, da er nicht gezwungen werden kann, das für die ernannten Vertreter erforderliche Geld zu bewilligen.

2) Das Recht Krieg zu erklären, Kaperbriefe auszugeben, u. s. w.

wenn ihm vom Präsidenten ein Vertrag zur Ratifikation unterbreitet wird. Die thatsächliche Uebung ist seit jeher gewesen, daß die Präsidenten den „Beirath" des Senats erst mit seiner „Zustimmung" verlangt, d. h. ihm die bis auf seine Einwilligung perfekten Verträge vorgelegt haben und das ist nie für verfassungswidrig gehalten worden. Es ist aber auch vorgekommen, daß der Präsident schon vorher den Senat um seine Ansicht befragt hat [1]) und auch das Recht dazu ist ihm nicht abgestritten worden. Und ebenso ist es vorgekommen, das der Senat weder einfach ja noch einfach nein gesagt, sondern den ihm vorgelegten Vertrag amendirt hat [2]) und das ist nicht für eine Ueberschreitung seiner verfassungsmäßigen Kompetenz angesehen worden. Es ist daher nicht abzusehen, warum der Senat nicht auch befugt sein sollte, von sich aus den Präsidenten aufzufordern, Unterhandlungen zum Zweck eines Vertragsabschlusses anzuknüpfen, allein unstreitig wäre der Präsident nicht verpflichtet, der Aufforderung Folge zu geben und die Aeußerung eines solchen Wunsches ist unfraglich auch dem Repräsentantenhause unbenommen. Von einem verfassungsrechtlichen Anspruch des Senats auf einen auch nur mittelbaren Antheil an dem Recht der Initiative kann also jedenfalls nur in so weit die Rede sein, als man das Amendirungsrecht in diesem Sinne auffassen will.

Ueber die Ausdehnung des Vertragsrechtes sagt die Verfassung nichts, aber es liegt auf der Hand, daß sie nicht eine unbegrenzte sein kann. Das Verfassungsrecht existirt nur *unter* der Konstitution und jede Vertragsstipulation, die einer Verfassungsbestimmung zuwiderläuft, ist daher unzulässig und verfassungsrechtlich ipso facto null und nichtig. So einfach und selbstverständlich dieser Satz aber auch in der Theorie ist, so schwierig kann es doch unter Umständen sein, zu entscheiden, ob in der Praxis gegen ihn verstoßen worden ist und zwar erwächst die Hauptschwierigkeit aus der Frage, in welchem Verhältniß das Vertragsrecht des Präsidenten unter Mitwirkung des Senats und das Gesetzgebungsrecht des Kongresses zu einander stehen. Diese Frage ist dahin beantwortet worden, daß sie einander koordinirt sein müssen, da Verträge wie Gesetze „Souveränetätsakte" sind, die sich nur in der Form und hinsichtlich der Organe, durch die der souveräne Wille zum Ausdruck gelangt, von einander unterscheiden. Aus diesem Grundsatz folgt, daß sowohl ein Gesetz durch einen Vertrag [3]), als auch umgekehrt ein Vertrag durch ein Gesetz aufgehoben werden kann [4]). Stehen ein Vertrag und ein Gesetz in Widerspruch mit einander, so ist mithin das Datum dafür entscheidend, ob dieses oder jener als aufgehoben anzusehen ist [5]). Weder der Grundsatz noch die Folgerichtigkeit der Schlüsse kann wohl angefochten werden und jedenfalls sind sie das geltende Verfassungsrecht. Allein trotzdem wird zugegeben werden müssen, daß die Doktrin sowohl theoretisch wie praktisch ihre höchst bedenkliche Seite hat. Es muß doch mindestens als eine Anomalie bezeichnet werden, daß durch die einseitige Aktion des Präsidenten und zwei Dritteln der anwesenden Senatoren, die unter Umständen nur eine Minorität des ganzen Senats sind ein Gesetz aufgehoben werden kann, zu

1) *Washington* hat es wiederholt gethan und auch noch *Polk* 1846 über den Vertrag mit England in Betreff des Oregon Gebietes.

2) So z. B. den Gadsden Vertrag vom 30. Dezbr. 1853. Siehe m. Verfassungsgeschichte III, 391 ff.

3) Foster v. Neilson. Peters II, 253.

4) The Cherokee Tobacco, Wallace XI, 616.

5) Foster v. Neilson, Peters II, 253, 314; Doe v. Braden, Howard XVI, 635. — »The courts of the United States cannot hold a law unconstitutional upon the ground that it violates treaty obligations. Such a question is an international one, to be settled by the foreign nations interested therein and the political department of the government.« Gray v. Clinton Bridge, 7 American Law Register (N. S.), 151; *Hammond* I, 22, § 54.

dessen Zustandekommen ein Zusammenwirken des Repräsentantenhauses mit dem Senat und Präsidenten oder eine Zwei-Drittel-Majorität beider Häuser des Kongresses erforderlich war. Und die Aufhebung eines Vertrages durch den Erlaß eines Gesetzes kann um so leichter zu ernsten Weiterungen führen, als die Inkompatibilität des Gesetzes und des Vertrages gar nicht so offenbar zu Tage zu liegen braucht, daß die betreffende auswärtige Macht überhaupt sogleich von dem Gesetze Notiz nimmt. Ist es doch keineswegs undenkbar, daß der Kongreß selbst sich keineswegs dessen bewußt ist, was er gethan hat und erst nach Jahr und Tag durch eine richterliche Entscheidung die Thatsache konstatirt wird, daß auf diesem indirekten Wege ein Vertrag hinfällig gemacht worden ist, dessen Aufhebung von keinem der beiden kontrahirenden Theile beabsichtigt worden war.

Auch nach einer anderen Seite hin ergibt sich aus der Frage von dem richtigen Verhältniß zwischen Vertragsrecht und Gesetzgebungsrecht eine nicht geringe Schwierigkeit für die genaue Feststellung der Grenze des Vertragsrechtes. Daß keinem der Regierungsfaktoren durch einen Vertrag eine ihm von der Konstitution verliehene Befugniß entzogen werden kann, ist zweifellos, denn das würde eine Verfassungsänderung sein und eine solche Verfassungsänderung ist verfassungswidrig. Wohl aber kann der Kongreß durch einen Vertrag verpflichtet werden, eine ihm zustehende Befugniß nicht in einer bestimmten Weise auszuüben, in der er sie ausüben dürfte, wenn er nicht durch den Vertrag gebunden wäre. Die Aktionsfreiheit des Repräsentantenhauses kann daher leicht durch einen Vertrag in solchem Maße beschränkt werden, daß darin eine Verfassungsverletzung, wenn auch nicht nach dem Buchstaben, so doch nach dem Geiste, gesehen werden muß. So z. B. haben die Urheber der Verfassung gewiß nicht gewollt, daß die Fixirung der Zölle je im Widerspruch zu den Ansichten des Repräsentantenhauses erfolgen sollte, und doch könnte es jeden Augenblick durch einen Handelsvertrag geschehen. Daraus darf natürlich nicht gefolgert werden, daß überhaupt keine Handelsverträge abgeschlossen werden sollten. Daniel Webster ermahnte aber gewiß mit Recht, es sich wohl zu überlegen, ehe man Zollfragen auf dem Vertragswege zu behandeln beginne [1]). Die Erwägungen, die ihn zu diesem Rath bestimmten, müssen jedoch noch weiter ausgedehnt werden. Präsident und Senat werden überhaupt beim Abschluß von Handelsverträgen, ja von Verträgen jeder Art die Rücksicht auf das Repräsentantenhaus stets scharf im Auge behalten müssen, nicht nur um dessen Empfindlichkeit und Eifersucht nicht zu erregen und Konflikte zu vermeiden, sondern auch um nicht dem Geiste der Verfassung zuwider zu handeln. Man braucht nur darauf hinzuweisen, daß das Vertragsrecht auch die Friedensverträge umfaßt, um auf den ersten

1) Siehe seinen Brief vom 25. Nov. 1842 an Everett bei Curtis, Life of D. Webster II, 174. The Nation vom 29. Jan. 1885 schreibt: »There have been treaties negotiated by President Arthur and now before the Senate, that make, or will make, if ratified, a ‚new departure' in our diplomacy. A series of commercial treaties, that tie the hands of the Government in the future levy of duties on merchandise from all or a large part of the States and colonies on the south of us, must be of tremendous significance. The consequences of such treaties, for good or for evil, the country is only just beginning to appreciate, and does not yet fully comprehend. Fortunately, President Arthur has inserted in the Spanish treaty, and presumably in all the commercial treaties that are on the way, a stipulation that they shall not be exchanged and proclaimed as binding till not only the Senate, but the law-making power, has ratified them.« Ueber die bedeutsamen Konsequenzen dieses Vorbehalts heißt es dann in demselben Artikel weiter: »If ratified by the Senate, those treaties must then by the President be submitted to Congress as a legislative body, and President Cleveland (also ein Präsident, der mit den Unterhandlungen und mit dem Abschluß der Verträge nichts zu thun gehabt hat,) may be called on to approve or veto the doings of Congress thereon. Therefore, the responsibility of ratifying, exchanging, and proclaiming the Spanish treaty may, and probably will, rest in the end, on President Cleveland. He will probably be called on to deal with the whole subject de novo.«

Blick klar zu machen, daß Präsident und Senat vollkommen innerhalb des Buchstabens ihrer verfassungsmäßigen Kompetenz bleiben und doch im Konflikt mit den grundliegenden Ideen der Verfassung stehen können. Daß kein Friedensvertrag geschlossen werden sollte, der nicht in allen Stücken die Billigung des Repräsentantenhauses erhält, wird Niemand behaupten wollen. Da die Verfassung dem Kongreß das Recht der Kriegserklärung gibt, wird aber ein Friedensvertrag, den eine bedeutende Majorität des Repräsentantenhauses in toto und mit großem Nachdruck verurtheilt, nach dem Geiste der Konstitution eine Streckung der Kompetenz des Präsidenten und Senats erscheinen, wiewohl sie im konkreten Fall nicht nur politisch vollkommen gerechtfertigt sein, sondern sogar lebhaften Dank verdienen mag.

Das führt auf die letzte große Frage, nämlich: hat das Repräsentantenhaus das Recht, einen verfassungsmäßig vom Präsidenten mit und unter Beirath und Zustimmung des Senats geschlossenen Vertrag dadurch umzustoßen, daß es seine Mitwirkung versagt, wo dieselbe zur Erfüllung der Vertragsstipulationen erforderlich ist?

Wir kennen bereits die Verfassungsbestimmung, welche die Verträge, gleich der Konstitution selbst und den Bundesgesetzen, für „das höchste Gesetz des Landes" erklärt. Soweit ein Vertrag keines Gesetzgebungsaktes bedarf, um wirksam zu sein, sind daher Bundes- wie Staatenrichter verpflichtet, ihn vom Augenblick seiner Perfektmachung an als rechtskräftiges Gesetz ihren Entscheidungen zu Grunde zu legen. Haben dagegen die Stipulationen die Natur eines Kontraktes, der die Vertragsmächte zu bestimmten Handlungen verpflichtet, so muß der Kontrakt durch die Aktion der Legislatur (resp. der Exekutive) erfüllt worden sein, bevor die betreffenden Vertragsbestimmungen für die Gerichte maßgebend werden [1]). Ein Gesetzgebungsakt ohne die Mitwirkung des Repräsentantenhauses ist aber nicht möglich und die anderen Regierungsfaktoren haben keine Möglichkeit dieselbe zu erzwingen. Das Repräsentantenhaus hat es daher in einem solchen Falle immer in der Hand, einen Vertrag thatsächlich zu kassiren, obwohl es keinen Antheil an dem Vertragsrecht hat. Ob es auch das Recht dazu habe, ist wiederholt der Gegenstand sehr eindringender und erregter Debatten gewesen. Zu einem ganz unzweifelhaften Austrag der Frage haben dieselben jedoch nicht geführt. Das Haus hat seine Mitwirkung nicht vorenthalten, aber es hat auch nicht den Anspruch fallen gelassen, ganz nach seinem Ermessen handeln zu dürfen, wenn zum Vollzuge von Vertragsbestimmungen eine Geldbewilligung oder sonst Etwas von ihm verlangt wird, worüber es unbestritten unter allen anderen Umständen vollkommen frei befinden darf.

---

§ 59. **Das „Ernennungsrecht"** (appointing power). Da die Verfassung, wie bereits hervorgehoben worden ist, dem Präsidenten die Aufgabe zuweist, für die Vollstreckung der Gesetze Sorge zu tragen, räumt sie ihm auch den größten Einfluß auf die Auswahl der Persönlichkeiten ein, durch die sie vollzogen werden, d. h. der Bundesbeamteten. Unstreitig ist dieses Recht eine nothwendige Konsequenz jener Pflicht, aber doch nur innerhalb gewisser Grenzen. In keinem Staate, am wenigsten aber in einer Republik, die im eminentesten Maße Rechtsstaat sein und „nicht von Personen, sondern von Gesetzen regiert werden" will, kann irgend ein vernünftiger Grund dafür angeführt werden, daß jeder Subalternbeamte hinsichtlich seines Amtes, d. h. seines Brodes unmittelbar und absolut vom Chef des Staates abhängig sein soll. Gewichtige Gründe lassen sich dagegen dafür geltend machen, daß in einer Republik der Chef des Staates auch bei der Auswahl derjenigen Beamteten, die in höherem oder geringerem Grade Leute seines persönlichen Vertrauens sein müssen, nicht von jeder Kontrole

1) Foster v. Neilson, l. c.

befreit sein sollte. Die Bestimmungen der Verfassung über die Ernennung der Beamten werden beiden Gesichtspunkten gerecht. Außer den diplomatischen Vertretern und Konsuln werden nur noch die Mitglieder des Oberbundesgerichtes ausdrücklich als Beamtete genannt, die vom Präsidenten (unter Zustimmung des Senats) ernannt werden müssen. Im Uebrigen heißt es ganz allgemein: alle Inhaber von Bundesämtern, die durch Gesetz geschaffen werden müssen und hinsichtlich deren die Verfassung nicht anders verfügt. Diese Bestimmung ist aber durch die früher erwähnte Klausel eingeschränkt, daß der Kongreß durch Gesetz die Ernennung „niederer Beamten" (dem Präsidenten allein) den Gerichten oder den Departementschefs übertragen darf. Wie die Frage ganz ernstlich hat aufgeworfen werden können, ob auch die Departementschefs selbst als »inferior officers« im Sinne dieser Klausel angesehen werden dürften, ist schwer verständlich. Im Uebrigen ist es aber offenbar ganz der Diskretion des Kongresses anheimgegeben, wie eng oder wie weit er die Grenzen dieses Begriffes stecken will. Hält er es für nöthig oder zweckmäßig, so kann er mithin — von dem diplomatischen Corps und den Konsuln abgesehen — die Macht des Präsidenten, die in dem Ernennungsrecht liegt, auf ein Minimum reduziren und zwar kann er es unfraglich in einer solchen Weise thun, daß dadurch doch nicht die Macht der Departementschefs ungebührlich erhöht wird. Die gesetzliche Regelung der Frage beschränkt sich nicht auf die Namhaftmachung der Aemter und die Zuweisung derselben an den Präsidenten, die Gerichte oder Departementschefs. Diese Befugniß in Verbindung mit der Pflicht, die Aemter durch Gesetz zu schaffen, ist weit genug, um in ihrem Rahmen alle zweckdienlich erscheinenden Bestimmungen zu treffen über die erforderlichen Qualifikationen der zu Ernennenden, die Zeit für die und die Bedingungen unter denen ihnen die Inhaberschaft des Amtes gesichert sein soll, die Voraussetzungen unter denen sie Anspruch auf Beförderung haben sollen, u. s. w. Mit einem Wort: der sog. „Reform des Zivildienstes," durch die den Bundesämtern der Charakter von „Spolien" genommen werden soll, mit denen geleistete Parteidienste abgelohnt werden, steht ein verfassungsrechtliches Bedenken irgend welcher Art nicht entgegen. Für die schweren Mißstände, die in dieser Beziehung namentlich seit der Präsidentschaft Andrew Jackson's erwachsen sind, können die Urheber der Verfassung mit Recht nicht verantwortlich gemacht werden. Die Konstitutiou ermöglicht es nach jeder Richtung hin, den Anforderungen vollkommen gerecht zu werden, die hinsichtlich der Aemterbesetzung an einen modernen Kulturstaat gestellt werden müssen [1]). Auch der Vorwurf kann nicht gegen

---

1) Ein guter Anfang ist damit durch das Gesetz vom 16. Jan. 1883, die sog. Pendleton Bill, gemacht worden. Die wichtigsten Bestimmungen dieses hochbedeutsamen Gesetzes sind folgende: Der Präsident ist autorisirt, eine United States Civil Service Commission aus fünf Personen zu bilden, von denen höchstens drei derselben politischen Partei angehören dürfen, zwei in Washington wohnhafte Bundesbeamte aus verschiedenen Departements sein müssen und drei kein anderes Bundesamt bekleiden dürfen. Aufgabe der Kommission ist es, dem Präsidenten an die Hand zu gehen in der Feststellung der Vorschriften zur Ausführung dieses Gesetzes gemäß den nachstehenden Grundsätzen. Die Bundesämter, die bereits zu diesem Behufe klassifizirt sind oder künftighin klassifizirt werden, sollen auf Grundlage von Prüfungen (competitive examinations) besetzt werden. Der Vorzug ist denjenigen Applikanten zu geben, welche die Prüfung am besten bestanden haben. Die Aemter in den Departements in Washington sollen so weit als thunlich im Verhältniß zur Bevölkerungsziffer unter die Staaten und Territorien und den Distrikt von Columbia vertheilt werden. Der definitiven Anstellung muß eine Probezeit vorangehen. Die Kommission kann für die ihr geeignet erscheinenden Fälle ‚non-competitive' Prüfungen anordnen. Sie hat die Regulative für die Prüfungen zu unterwerfen und diese zu kontroliren. Jährlich hat sie dem Präsidenten für den Kongreß einen Bericht über alles dieses Gesetz Betreffende zu erstatten und dabei eventuell weitere Vorschläge zu machen. Die Kommission ist befugt, einen Ober-Examinator anzustellen, der u. A. die Aufgabe hat, darauf hinzuwirken, daß die Prüfungskommissionen möglichst gleichmäßig verfahren. Die Kommission ernennt die Prüfungskommissionen, die aus wenigstens drei Bundesbeamteten in dem

sie erhoben werden, daß sie den Präsidenten in Bezug auf die Aemter, die er unter Zustimmung des Senats besetzen muß, in eine zu große Abhängigkeit von dem Senat bringt. Die Nomination, d. h. die Wahl der Persönlichkeiten, ist ganz ihm überlassen. Die Mitwirkung des Senats tritt erst bei der Ernennung ein und ist auf diese beschränkt. Verweigert er die Bestätigung, so hat der Präsident wieder völlig freie Wahl unter allen Angehörigen des Volkes und es ist sogar vorgekommen, daß er seine erste Nomination wiederholt hat. Und ist die Bestätigung erfolgt, so ist er doch noch nicht unwiderruflich gebunden. Die Verfassung bestimmt in einem anderen Paragraphen, daß er allen Bundesbeamten ihre Bestallung ertheilen soll (commission) (Art. II, Sekt. 3). So lange er das nicht gethan, ist die Ernennung nicht perfekt und er kann ohne Weiteres dem Senat eine neue Nomination einschicken, dagegen hat der Ernannte einen Rechtsanspruch auf das Amt von dem Augenblick der Unterzeichnung der Bestallung, auch wenn dieselbe ihm noch nicht ausgehändigt worden ist [1]). Dadurch, daß der Senat nicht permanent tagt, entstehen keine Schwierigkeiten. Vakanzen, die während seiner Vertagung eintreten [2]), darf der Präsident provisorisch besetzen. Die von ihm in solchen Fällen ertheilten Bestallungen (commissions) erlöschen mit dem Ende der nächsten Session des Senats (Art. II, Sekt. 2, § 3) [3]).

§ 60. **Das Begnadigungsrecht.** Das Begnadigungsrecht des Präsidenten erstreckt sich lange nicht so weit wie das der Herrscher in monarchischen Staaten, aber nach der Interpretation, welche die betreffende Verfassungsbestimmung durch verschiedene Entscheidungen des Oberbundesgerichts erhalten hat, ist es doch so ausgedehnt, daß einige der in diesen Entscheidungen aufgestellten Grundsätze von hervorragenden amerikanischen Publizisten nachdrücklich angefochten worden sind. Der Präsident, heißt es, soll befugt sein, „für Vergehen gegen die Vereinigten Staaten, ausgenommen in Fällen eines Impeachments, Aufschub des Strafvollzuges (reprieves) und Begnadigung (pardons) zu gewähren" (Art. II, Sekt. 2, § 1). Der Präsident hat also nicht schlechtweg ein Begnadigungsrecht, sondern nur für Vergehen gegen die Vereinigten Staaten, hinsichtlich dieser ist es aber ganz unbeschränkt, da nach dem Oberbundesgericht das Wort pardons alles das in sich begreift, was zur Zeit der Annahme der Konstitution im englischen

---

betr. Staat oder Territorium zu bestehen haben; die Chefs der Departements, denen diese Beamteten angehören, müssen hinsichtlich der Ernennungen konsultirt werden; die Prüfungen sind mindestens zweimal jährlich abzuhalten. Die Chefs der Departements haben die denselben angehörigen Beamteten gemäß den Intentionen dieses Gesetzes zu klassifiziren, Beamtete, deren Ernennung der Bestätigung des Senats unterliegt, sollen nur auf Verlangen des Senats klassifizirt und einer Prüfung unterworfen werden. Vier weitere Artikel verbieten den Mitgliedern des Kongresses und allen Bundesbeamteten in irgend einer Weise Bundesbeamtete und Angestellte zu Geldbeiträgen für irgend welche politische Zwecke aufzufordern oder solche Beisteuern zu empfangen und ganz besonders durch Drohungen oder Versprechungen Bundesbeamtete zu veranlassen, daß sie zu politischen Zwecken Geld beisteuern; das Verbot ist auf Jedermann ausgedehnt hinsichtlich aller Orte, an denen Bundesbeamtete und Angestellte ihre dienstlichen Obliegenheiten zu erfüllen haben; Uebertretungen dieser Bestimmungen sollen mit einer Geldbuße bis zu Doll. 5000 oder mit Gefängniß bis zu drei Jahren oder mit Geldbuße und Gefängniß bestraft werden. Siehe J. M. Comstock, Civil Service in the United States. From the Reports of 1884. 1885.

1) Marbury v. Madison, Cranch I. 156.

2) Das englische Wort ist „happen". Nach der übereinstimmenden Ansicht mehrerer Generalanwälte dürfte es nicht durch „eintreten" übersetzt werden, denn sie nehmen für den Präsidenten das Recht in Anspruch, auch solche Vakanzen provisorisch zu besetzen, die während der Session eingetreten sind. Sie fassen das happen also als gleichbedeutend mit exist auf. Gewichtige Zweckmäßigkeitsgründe sprechen gewiß oft für diese Interpretation, aber der Wortlaut rechtfertigt sie meiner Ansicht nach nicht.

3) Die wichtige Frage der Amtsenthebung ist früher behandelt worden. Erwähnt werden mag noch, daß der Präsident den geforderten Abschied nicht verweigern darf.

Recht darunter verstanden wurde [1]). Jede Strafe kann er erlassen, von einer Geldbuße an, die wegen Verletzung der Steuer- oder Zollgesetze verhängt worden ist, bis zur Todesstrafe hinauf. Nur so weit Andere ein gesetzliches Recht auf das erworben haben, was verwirkt worden ist, bleibt natürlich die Begnadigung wirkungslos, und ebenso ist sie nicht eine Wiedereinweisung in ein verwirktes Amt. Im Uebrigen aber hebt die volle Begnadigung jede gesetzliche Konsequenz des Urtheils auf. Allein die Begnadigung braucht nicht eine volle zu sein, sondern sie kann auch an eine Bedingung geknüpft werden [2]), was in der Regel auf eine Milderung der Strafe hinausläuft. Es ist jedoch nicht nöthig, daß die Milderung in die Form einer Bedingung gekleidet werde, sondern sie darf auch ganz direkt ausgesprochen werden; dagegen ist es nicht statthaft, eine Strafe ganz anderer Art für die verhängte zu substituiren [3]). — Die bedeutsamste unter allen den Folgerungen, die sich aus der angegebenen Interpretation des Wortes pardons ergeben, ist unstreitig die, daß die Begnadigung gewährt werden darf, ehe eine Verurtheilung stattgefunden hat, ja ohne daß überhaupt irgend eine rechtliche Prozedur gegen den Schuldigen begonnen worden ist [4]). Daraus ergibt sich das Recht zum Erlaß einer allgemeinen Amnestie. Irgend einer gesetzlichen Kontrole ist der Präsident in der Ausübung dieser weitgehenden Befugnisse nicht unterworfen: jedes gesetzgeberische Eingreifen des Kongresses in das Begnadigungsrecht ist ausgeschlossen. Die einzige Remedur gegen einen groben Mißbrauch desselben ist das Impeachmentrecht [5]).

Die Kompetenz der Bundesgerichte.

§ 61. **Allgemeine Grundsätze und Gesichtspunkte.** Die unter den Konföderations-Artikeln gemachten Erfahrungen hatten den einsichtigeren Patrioten die Ueberzeugung aufgedrängt, daß eine wirkliche Bundesregierung nicht geschaffen werden könne, so lange der Union die Justizhoheit vorenthalten bliebe. Aus diesem Satz folgerte direkt, daß die Kompetenz der Bundesgerichte sich mit der Machtsphäre der Bundes-Legislative und der Bundes-Exekutive decken müsse. Politische Erwägungen und Zweckmäßigkeitsgründe bestimmten jedoch die Urheber der Verfassung, sie noch über diese Grenzen auszudehnen; andererseits zogen sie aber aus jenem Prinzip nicht die Schlußfolgerung, daß alle Rechtsstreitigkeiten, in denen die Verfassung, die Bundesgesetze oder das Thun und Lassen der jeweiligen Träger der Bundesgewalten in Betracht kämen, nur vor den Bundesgerichten ausgetragen werden dürften. Die Bundesverfassung ist ein Bestandtheil des Grundgesetzes aller Staaten und die Bundesgesetze sind „das oberste Gesetz des Landes" und mithin auch jedes einzelnen Staates. Bundesverfassung und Bundesgesetze müssen daher auch in unzähligen Rechtsstreitigkeiten in Frage kommen, die unzweifelhaft so lange vor die Staatstribunale gehören, als die Union auch hinsichtlich des Rechtslebens den Charakter eines zusammengesetzten Staates tragen soll. Absolut nothwendig war es nur in zwei Fällen, die Rechtsprechung den Bundesgerichten zu übertragen: 1. wo die Wahrung der nationalen Autorität — vom Standpunkte der Pflichten wie der Rechte gesehen — es verlangte, und 2. wo Einheitlichkeit in der Rechtsprechung erforderlich war. Wenigstens in dem zweiten Fall kann das Vorhandensein einer zwingenden Nothwendigkeit aber auch nur in

1) Ex parte Wells, Howard XVIII, 309.
2) ib. 307. Das ist die Hauptfrage, die in diesem Falle entschieden wurde.
3) ib. 305.
4) Ex parte Garland, Wallace IV, 360. Siehe Tiffany's (336 ff.) scharfe Polemik gegen diese Doktrin.
5) Bemerkt werden mag noch, daß der Präsident eine noch nicht ausgehändigte Begnadigung seines Vorgängers zurückziehen und kassiren darf.

bedingter Weise anerkannt werden. Die Zuständigkeit der Staatstribunale braucht in solchen Fragen nicht prinzipiell und vollständig ausgeschlossen zu sein. Werden die Staatstribunale hinsichtlich derselben den Bundesgerichten untergeordnet, so ist die Einheitlichkeit der Rechtsprechung hinlänglich gesichert. Ebenso läßt sich aber auch kein prinzipieller Grund dafür geltend machen, daß in allen solchen Fällen Staatengerichte in erster Instanz zuständig sein müssen, während schwerwiegende Zweckmäßigkeitsgründe dagegen sprechen können. Da die Verfassung keine Bestimmungen darüber trifft, muß daher die Frage auf dem Wege der Bundesgesetzgebung geregelt werden und der Kongreß braucht sich dabei nur durch Zweckmäßigkeitserwägungen leiten zu lassen. Da die Verfassung aber nicht nur hinsichtlich solcher Fälle, sondern überhaupt darüber schweigt, ob und wann die Bundesgerichte *Exklusiv*-Jurisdiktion haben sollen, muß immer der Kongreß darüber befinden. Das schließt jedoch nicht aus, daß die grundliegenden Ideen der Verfassung in gewissen Fällen gebieterisch die gesetzliche Feststellung der Exklusiv-Jurisdiktion fordern, in anderen dagegen ebenso unbedingt die konkurrirende Jurisdiktion der Staaten verlangen können. Wo diese nach den Bundesgesetzen besteht, wird sie aber nicht etwa durch dieselben *geschaffen*. Der Kongreß ist nicht verfassungsmäßig befugt, auch nur den geringsten Theil der Justizhoheit der Vereinigten Staaten auf die Staaten zu übertragen oder ihnen zu delegiren [1]), sondern die Staatengerichte sind zuständig, weil den Staaten die ihnen vor Annahme der Konstitution innewohnende Justizhoheit in Betreff dieser Fälle nicht durch die Bundesverfassung oder die auf Grund derselben erlassenen Bundesgesetze genommen worden ist. Wo die Staaten konkurrirende Jurisdiktion haben, ist darum auch immer ihre Prozeßordnung maßgebend. Der Kongreß kann nur Bundesgerichte mit der Ausübung der Justizhoheit der Vereinigten Staaten betrauen (vest) und die Kompetenz der Bundesgerichte beruht ausschließlich auf der Verfassung und den ihr gemäß erlassenen Bundesgesetzen [2]) (American Insurance Co. v. Canter, Peters I, 511); sie haben keine common law Jurisdiktion (Wheaton v. Peters, Peters VIII, 591,658). — 3. Wo man ohne prinzipielle Nöthigung *aus Zweckmäßigkeitsgründen* die Zuständigkeit der Bundesgerichte über die Machtsphäre des Kongresses und des Präsidenten hinaus erstreckt hat, ist die konkurrirende Jurisdiktion der Staatengerichte selbstverständlich und die Ueberordnung der Bundesgerichte ist nicht grundsätzlich geboten. In diesen Fällen wird die Jurisdiktion der Bundesgerichte durch die Persönlichkeit oder den Wohnort (residence) der Parteien bedingt. Darum legen die Bundesgerichte ihren Entscheidungen das Lokalrecht

1) Martin v. Hunter's Lessee, Wheaton I, 304. Auf der anderen Seite hat aber das Oberbundesgericht in dem berühmten Fall Prigg v. Pennsylvania (Peters XVI, 539) den Grundsatz aufgestellt, daß die Staaten ihren Gerichten nicht das Recht verleihen können, Bundesgesetze zum Vollzug zu bringen. Ebenso wenig kann die Kompetenz der Bundesgerichte durch Staatengesetze erweitert werden, aber die Bundesgerichte dürfen hinsichtlich *neuer Rechte* erkennen, die durch Staatengesetze geschaffen worden sind, wenn die unter denselben entstandenen Rechtsstreitigkeiten nach den Bundesgesetzen in das Kompetenzgebiet der Bundesgerichte fallen. Ex parte Mc Niel, Wallace, XIII, 243.

2) Im Allgemeinen — der Ausnahmen von der Regel wird später gedacht werden — tritt die Justizhoheit der Vereinigten Staaten also erst durch die Bundesgesetzgebung in Wirksamkeit. Die Antwort auf die Frage, wie weit die Justizhoheit sich erstreckt, kann nur in der Verfassung gefunden werden, aber über die Zuständigkeit der Bundesgerichte müssen die Gesetze Aufschluß geben. Die von der Verfassung fixirte Justizhoheit kann der Kongreß ebenso wenig verringern wie vergrößern, aber die verfassungsrechtlichen Befugnisse ruhen (sie bleiben „dormant"), bis er verfügt hat, daß — eventuell auch wann und wie — sie von bestimmten Bundesgerichten auszuüben sind und in vielen Fällen, in denen er es unbestritten thun dürfte, hat er es nicht, oder mindestens nicht in dem ganzen möglichen Umfange, gethan. Allein nicht der Kongreß, sondern nur die Verfassung *verleiht* den Bundesgerichten ihre Befugnisse; der Kongreß bestimmt nur, daß, wann und wie die verfassungsrechtlichen Befugnisse von den verschiedenen Bundesgerichten ausgeübt werden sollen.

— das common law, das Gewohnheitsrecht, die (statutarischen) Gesetze und die Verfassung des Staates — zu Grunde und zwar so wie es von den Staatengerichten angewendet wird [1]); vorausgesetzt, daß es sich um eine Frage handelt, deren rechtliche Beurtheilung lediglich von den besonderen Rechtsverhältnissen des betreffenden Staates abhängt [2]). Stehen die in Frage kommenden Entscheidungen des obersten Staatengerichts in Konflikt mit einander, so richten sich die Bundesgerichte nach der letzten (Green v. Neal's Lessee, Peters, VI, 291).

Den vorstehenden drei Kategorien, in die sich alle Arten der den Bundesgerichten überwiesenen Rechtsstreitigkeiten einreihen lassen, wenn man die Zuweisung unter dem Gesichtspunkt des Zweckes beurtheilt, steht eine andere Dreitheilung gegenüber, die sich mit gleicher Klarheit und ebenso naturgemäß aus der betreffenden Verfassungsbestimmung ergibt. Es ist nicht leicht, für das bestimmende Prinzip dieser zweiten Dreitheilung einen vollkommen passenden Namen zu finden, aber am richtigsten dürfte man es wohl als den Grund der Zuweisung bezeichnen. Und wie sich in diesem Falle Zweck und Grund zum Theil schwer von einander unterscheiden lassen, während sie doch offenbar nicht gleichbedeutend sind, so decken sich auch die Kategorien beider Dreitheilungen zum großen Theil, aber keineswegs vollständig. Motivirt wird die Justizhoheit der Union: 1. durch das zur Anwendung kommende Gesetz, 2. durch die Persönlichkeit der Parteien und 3. durch das Streitobjekt.

§ 62. **Unter der Verfassung, den Bundesgesetzen und den Verträgen entstehende Rechtsfälle.** Am vollständigsten fallen die beiden ersten Gruppen zusammen, denn wo die Natur des zur Anwendung kommenden Gesetzes die Justizhoheit der Union bedingt, geschieht es stets, weil die Wahrung der nationalen Autorität es erfordert. Die Verfassung bestimmt: „Die richterliche Gewalt soll sich auf alle Fälle nach Gesetz und Billigkeitsrecht erstrecken, welche unter dieser Verfassung, den Gesetzen der Vereinigten Staaten und Verträgen . . . entstehen" (Art. III, Sekt. 2, § 1). Es ist schon früher hervorgehoben worden, daß der Ausdruck „Fälle" (cases) hier nicht gleichbedeutend mit ‚streitigen Rechtsfragen' ist, sondern als terminus technicus verstanden werden muß und alle streitigen Rechtsfragen, die politischer Natur sind, auch den politischen Gewalten — dem Kongreß oder Präsidenten, oder dem Kongreß und Präsidenten — unterstehen. Allein auch nicht alle Rechtsfälle, in denen überhaupt die Verfassung, Bundesgesetze oder Verträge in Frage kommen, „entstehen unter" denselben im Sinne dieser Bestimmung, sondern die Worte »arising under« sind dahin zu verstehen, daß die richtige Entscheidung des Rechtsstreites von der richtigen Konstruktion und Interpretation der Verfassung, eines Bundesgesetzes oder eines Vertrages abhängen muß [3]). Steht die Verfassung in diesem Sinne in Frage, so kann es sich darum handeln, ob ein Bundes- oder ein Staatengesetz oder ein Akt eines Bundes- oder Staatenbeamteten verfassungsmäßig ist. Der Kongreß hat es nicht für nöthig erachtet, in irgend einem dieser Fälle den Bundesgerichten Exklusiv-Jurisdiktion zu geben, sondern die Wahrung der nationalen Autorität und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung dadurch hinlänglich zu sichern geglaubt, daß er den Parteien die Möglichkeit gegeben, den vor einem Staatengericht geführten Prozeß vor ein Bundesgericht zu bringen, auch das

1) Livingston's Lessee v. Morse, Peters VII, 469; Shelby v. Guy, Wheaton, XI, 361.

2) Die Entscheidungen der Staatengerichte sind also nicht maßgebend, wenn in ihnen involvirt ist die Beurtheilung einer nationalen Befugniß, — von Rechten, Privilegien oder Exemptionen, die unter der Bundesverfassung oder Bundesgesetzen beansprucht werden, — Rechtsprinzipien, die eine allgemeine Geltung haben, — Staatengesetzen, die die Natur von Kontrakten haben, u. s. w.

3) Cohens v. Viriginia, Wheaton VI, 379.

aber nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen [1]). In den angegebenen Fällen ist das Oberbundesgericht die Revisionsinstanz und zwar darf seine Entscheidung gefordert werden, wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes oder Vertrages in Frage gezogen ist, oder es sich um eine Machtbefugniß, einen Besitztitel, ein Recht, u. s. w. handelt, die unter der Verfassung, einem Bundesgesetz oder einem Vertrage beansprucht werden, und die Entscheidung des obersten Staatengerichtes ist gegen die Gültigkeit abgegeben worden; hängt das Urtheil dagegen davon ab, ob ein Staatengesetz oder irgend ein unter der Autorität eines Einzelstaates in Anspruch genommenes Recht, u. s. w. nicht in Widerspruch zu der Bundesverfassung, einem Bundesgesetz oder einem Vertrage steht, so kann die Berufung an das Oberbundesgericht nur eingelegt werden, wenn das oberste Staatengericht diese Frage verneint, also für die Gültigkeit des betreffenden Staatengesetzes, u. s. w. entschieden hat. Es entstehen jedoch auch Rechtsfälle „unter" den Bundesgesetzen oder Verträgen, in denen die Gültigkeit dieser nicht bestritten wird, sondern nur ihre richtige Interpretation fraglich ist. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung verlangt dann die Jurisdiktion der Bundesgerichte und der Kongreß hat sie zum Theil zu einer ausschließlichen gemacht.

Es folgen nun zunächst vier Arten von Rechtsstreitigkeiten, auf die sich ebenfalls nach der Natur der Sache die Justizhoheit der Vereinigten Staaten erstrecken muß, bei drei derselben jedoch nur wegen der Persönlichkeit der Parteien und auch bei der vierten — in der Reihenfolge die zweite — ist nicht in dem Sinne, wie es hinsichtlich der im vorigen Absatz behandelten Fälle zu verstehen ist, die Natur des zur Anwendung kommenden Gesetzes maßgebend.

§ 63. **Gesandte, andere diplomatische Agenten und Konsuln.** Zu dieser Bestimmung ist nur zu bemerken, daß die genannten Vertreter und Agenten fremder Mächte nicht nothwendiger Weise Parteien im Rechtsstreite sein müssen; es genügt, daß sie durch denselben betroffen werden (to all cases affecting), ein Ausdruck, dessen Vagheit der subjektiven Auffassung des Richters bei der Interpretation allerdings einen recht weiten Spielraum läßt.

§ 64. **Admiralitäts- und Seegerichtsbarkeit.** Die Jurisdiktion der Bundesgerichte in diesen Fällen ist zum größten Theil exklusiv [2]) und Kongreß wie Gerichte haben

---

1) In allen Fällen, auf die sich die Justizhoheit der Vereinigten Staaten erstreckt, darf der Kongreß die Ueberführung (removal) des Prozesses von den Staatengerichten an Bundesgerichte gestatten. (Railway Company v. Whitton, Wallace XIII, 270.) Darunter ist nicht nur eine Appellation zu verstehen. Die Ueberführung darf unter Umständen auch vor der Urtheilsfällung gefordert werden. Auch nach der Urtheilsfällung geschieht die Ueberführung keineswegs immer durch Appellation im technischen Sinne des Wortes, sondern viel häufiger in der Form einer Nichtigkeitsbeschwerde durch writ of error, wobei nicht, wie bei der Appellation, auch die Thatfrage, sondern nur die Rechtsfrage einer nochmaligen Prüfung und Entscheidung unterworfen wird. Ueber die eigentlichen „Prozeßremotionen" siehe das Nähere bei Cooley, Principles, 122—128. Handelt es sich in dem Prozeß um Geld oder Geldeswerth, so tritt erst von einem gewissen Minimalbetrage an das Remotionsrecht ein. Für Bundesbeamtete oder andere Personen, gegen die auf Grund eines Steuer- oder Zollgesetzes der Union ein Prozeß anhängig gemacht worden ist, bestehen seit 1833 besondere gesetzliche Bestimmungen hinsichtlich des Remotionsrechtes. Mehr oder minder liegt der Gewährung desselben immer der Gedanke einer besseren Sicherung unparteilicher Rechtsprechung zu Grunde. — Jede direkte oder indirekte Beschränkung des durch die Bundesgesetze gewährten Remotionsrechtes durch Staatengesetze ist null und nichtig. J. F. Dillon, Law of Removal of Causes, 3d ed. St. Louis, 1881.

2) In allen Fällen „of prize, maritime torts and contracts, and liens, for maritime services", so weit es nicht Prozesse in personam sind. Cooley, Principles, 114. Siehe namentlich die Entscheidungen des Oberbundesgerichts in The Moses Taylor, Wallace IV, 411 und The Hine v. Trevor, ib. p. 555. Viele amerikanische Juristen erklären die Jurisdiktion der Bundesgerichte in Admiralitäts- und Seegerichtsbarkeitssachen schlechtweg für exklusiv, weil sie nur »suits in rem« im Auge haben.

der Bestimmung eine weite Deutung zu Gunsten ihrer Kompetenz gegeben, sich dabei vornehmlich auf den Ausdruck maritime jurisdiction stützend, der einer zu engen technischen Auslegung des Ausdruckes admirality habe vorbeugen sollen. Die alte Ansicht, daß eine Abhängigkeit der Kompetenzgrenze von der Fluthgrenze bestehe, ist vollständig aufgegeben worden. Wo im Gebiete der Vereinigten Staaten Schifffahrt getrieben wird, da reicht auch diese Verfassungsbestimmung hin (Jackson v. The Magnolia, Howard XX, 296 und schon früher The Genesee Chief, ib. XII, 443) und durch die Verleihung der Justizhoheit ist auch dem Kongreß das Gesetzgebungsrecht hinsichtlich dieser Materien gegeben, aber die Jurisdiktion der Bundesgerichte geht nur so weit, als der Kongreß sein Gesetzgebungsrecht ausgeübt hat (ib.).

In allen den folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck »cases« durch »controversies« ersetzt und das Wort „alle" ist fortgelassen. Daß diese Aenderung nicht nur stilistischer Natur ist, sondern eine materielle Bedeutung hat, wird allgemein zugegeben, aber eine genaue und autoritative Feststellung dieser Bedeutung ist bisher nicht erfolgt. Der Satz, daß die Justizhoheit der Vereinigten Staaten sich eben nicht auf schlechtweg alle die Rechtsstreitigkeiten erstreckt, die überhaupt in den äußeren Rahmen dieser Bestimmungen fallen, ist praktisch nicht zu verwerthen, so lange darüber nichts gesagt werden kann, welche denn ausgeschlossen sind. Nicht so unbefriedigend ist die Erklärung des zweiten Punktes, die dahin geht, daß unter controversies nur Zivilprozesse zu verstehen sein dürften [1]).

§ 65. **Rechtsstreitigkeiten, in denen die Vereinigten Staaten Partei sind.** Vor Staatengerichten können die Vereinigten Staaten gar nicht belangt werden (Ableman v. Booth, Howard XXI, 506) und vor ihren eigenen Gerichten nur wenn sie ihre Zustimmung dazu geben, d. h. nur in den Fällen, in denen es durch die Bundesgesetze gestattet ist. Land, welches die Vereinigten Staaten in einem Staate gekauft haben und das keinem bestimmten Zweck dienen soll, unterliegt aber hinsichtlich öffentlicher Zwecke ebenso wie Privateigenthum den Expropriirungsbefugnissen des Staates.

§ 66. **Rechtsstreitigkeiten zwischen zwei oder mehr Staaten.** Diese Bestimmung gehört unstreitig zu den wichtigsten, denn in einem Konflikte zwischen Staaten würde keiner von ihnen gewillt sein, die Entscheidung bedingungslos einem Gerichte des anderen zu überlassen. Gerade weil ein friedlicher Austrag solcher Konflikte nur dadurch gesichert werden konnte, daß die Justizhoheit der Union auf sie ausgedehnt wurde, konnte es aber unter Umständen von praktischer Bedeutung werden, daß hier das Wort „alle" fehlt. Seit der Aufhebung der Sklaverei und der Vernichtung der Lehre von der Staatensouveränetät — nach der alten Auffassung — durch den Bürgerkrieg und seinen Ausgang steht jedoch ungleich weniger als früher zu besorgen, daß je ein Konflikt zwischen Staaten entstehen könnte, hinsichtlich dessen die Kompetenz der Bundesgerichte ernstlich und mit Nachdruck bestritten werden würde. Ihre Zuständigkeit in Grenzfragen ist seit vielen Jahren durch eine ganze Anzahl von Entscheidungen des Oberbundesgerichtes festgestellt.

Die in den übrigen Bestimmungen bezeichneten Rechtsstreitigkeiten gehören alle zu denen, die nur aus Zweckmäßigkeitsgründen der Jurisdiktion der Bundesgerichte unterstellt sind und hinsichtlich deren darum die Entscheidungen dieser nicht bindend für die Staatengerichte sind, die immer konkurrirende Jurisdiktion haben. Da die Bundesgerichte vielmehr, wie erwähnt wurde, den Staatengerichten folgen, besteht in Betreff dieser Fälle auch keine Einheitlichkeit ihrer Rechtsprechung.

---

1) Cohens v. Virginia, Wheaton VI, 264, 411, 412.

§ 67. **Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Staat und Bürgern eines anderen Staates.** Es genügt nicht, daß der Staat bei einem Rechtsstreit interessirt ist; er muß selbst Partei sein [1]). Nach der ursprünglichen und auch unzweifelhaft richtigen Interpretation der Verfassungsbestimmung durch das Oberbundesgericht (Chisholm v. Georgia, Dallas II, 419) war das dahin zu verstehen, daß der Staat nicht nur Kläger, sondern auch Beklagter sein könne. Die öffentliche Meinung pflichtete dieser Ansicht nicht bei und das XI. Amendement wurde angenommen, das Klagen gegen einen Staat von Bürgern eines anderen Staates und von Bürgern oder Unterthanen einer fremden Macht der Justizhoheit der Vereinigten Staaten entzieht. Dieses Amendement hat zu höchst empfindlichen Unzuträglichkeiten geführt, da wiederholt verschiedene Staaten ihren Verpflichtungen als Schuldner nicht nachgekommen sind. Es sind jüngst (1883) Versuche gemacht worden, sie dadurch vor das Forum des Oberbundesgerichtes zu ziehen, daß die anderen Staaten angehörigen Besitzer der Schuldscheine dieselben ihren betreffenden Staaten übergaben, die dann als Kläger auftraten. Das Oberbundesgericht hat jedoch entschieden (New Hampshire v. Louisiana and Others und New York v. Louisiana and Others), daß dieses nicht zulässig sei, da es eine Umgehung des XI. Amendements sein würde. Ob die begonnene Agitation für die Aufhebung dieses Amendements erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten, steht aber wohl vorerst kaum zu hoffen, schon weil zur Zeit eine erhebliche Anzahl von Staaten unmittelbar an seiner Aufrechterhaltung interessirt ist. Berufungen an das Oberbundesgericht sind jedoch nicht durch das Amendement ausgeschlossen, wenn in den Entscheidungen der Staatengerichte Rechte, Besitztitel, u. s. w. unter der Verfassung, den Bundesgesetzen oder Verträgen in Frage gezogen worden sind (Cohens v. Virginia, Wheaton VI, 264). Auch kann eine Klage gegen eine Staatskorporation anhängig gemacht werden, selbst wenn der Staat der einzige Aktieninhaber ist (Bank of Kentucky v. Wister, Peters II, 318).

§ 68. **Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern verschiedener Staaten.** Der Ausdruck „Bürger" ist hier nicht buchstäblich zu nehmen, sondern als „Einwohner" zu verstehen und auch Korporationen werden als Einwohner angesehen. Auf Einwohner von Territorien oder des Distrikts von Columbia findet die Bestimmung dagegen keine Anwendung. Die Zuständigkeit, die diese Bestimmung den Bundesgerichten ertheilt, ist entfernt nicht von dem Kongreß in den Bundesgesetzen erschöpft worden.

§ 69. **Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern desselben Staates über Ländereien auf Grund eines von verschiedenen Staaten ertheilten Besitztitels** (grant). Diese Bestimmung findet auch dann Anwendung, wenn die betreffenden Staaten ursprünglich einen Staat bildeten.

§ 70. **Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Staat oder seinen Bürgern und fremden Staaten, Bürgern oder Unterthanen.** Sowohl fremde Korporationen wie Eingewanderte, die ihre Erklärung, Bürger werden zu wollen, bereits amtlich zu Protokoll gegeben haben, sind im Sinne dieser Bestimmung ‚Fremde'.

Prozeßordnung und Geschäftskreis.

§ 71. **Die Festsetzung der Prozeßordnung** ist von der Verfassung fast ganz dem Kongreß überlassen worden. Nur hinsichtlich eines wesentlichen Punktes hat sie nichts seinem Ermessen anheimgegeben. „In allen Fällen, welche Gesandte, andere diplomatische Agenten und Konsuln betreffen (affecting), und in denjenigen, in welchen ein Staat Partei ist, soll das Oberbundesgericht Original-Jurisdiktion haben" (Art. III, Sekt. 2, § 2). Diese Bestimmung enthält die Ausnahmen von der Regel, nach der die Justizhoheit der Vereinigten Staaten nur durch die

1) Osborn v. Bank of United States, Wheaton, IX, 738.

Bundesgesetzgebung in Wirksamkeit treten kann. Der Kongreß ist hier wie in allen anderen Fällen befugt, die näheren Ausführungsbestimmungen zu erlassen, thut er es aber nicht, so darf das Oberbundesgericht selbst den modus procedendi bestimmen (Florida v. Georgia, Howard XVII, 478). Ob nach Absicht der Verfassung die Original-Jurisdiktion auch Exklusiv-Jurisdiktion hat sein sollen, darüber weichen die Ansichten der Juristen und auch die richterlichen Entscheidungen von einander ab. Die Ansicht, daß die Frage bejahend zu beantworten sei, hat wohl seit jeher das Uebergewicht gehabt, aber die Gesetzgebung hat dem nicht vollständig entsprochen, denn nur Klagen gegen Gesandte, u. s. w. dürfen allein beim Oberbundesgericht anhängig gemacht werden, während sie auch bei anderen Gerichten klagbar werden dürfen. Daß der Kongreß die Original-Jurisdiktion des Oberbundesgerichts nicht weiter ausdehnen dürfe, ist dagegen allgemein anerkannt. Wie weit sich seine Appellationsjurisdiktion erstrecken soll, ist aber thatsächlich ganz dem Gutbefinden des Kongresses überlassen, denn es heißt weiter: „in allen anderen zuvor erwähnten Fällen soll das Oberbundesgericht, sowohl hinsichtlich der That- wie Rechtsfrage, Appellationsjurisdiktion haben, mit solchen Ausnahmen und unter solchen Bestimmungen, wie der Kongreß sie festsetzen wird". Der Kongreß muß also die Original-Jurisdiktion, so weit sie nicht in dem ersten Satz dem Oberbundesgericht verliehen worden ist, anderen Bundesgerichten zuweisen, und er kann ihnen auch einen Antheil an der Appellationsjurisdiktion geben; dem Oberbundesgericht steht diese nur so weit zu, als sie ihm ausdrücklich durch die Gesetze überwiesen ist. Die Circuit Courts urtheilen denn auch sowohl in erster wie in letzter Instanz [1]). — Daß Prozesse, in denen Geschworene ein Verdikt abgegeben haben, nicht unter die Bestimmung fallen, nach der das Oberbundesgericht als Apellationsgericht auch die Thatfrage einer nochmaligen Prüfung unterwerfen darf, geht unzweifelhaft aus dem später zu besprechenden VII. Amendement hervor. Strafprozesse sind daher absolut ausgeschlossen, denn über „Verbrechen" darf — Impeachments natürlich ausgenommen — nur unter Zuziehung von Geschworenen geurtheilt werden (Art. III, Sekt. 2. § 3). Nicht Alles, was nach dem common law oder nach Staatengesetzen Verbrechen ist, fällt jedoch in den Rahmen dieses Paragraphen; er handelt lediglich von den Verbrechen, die in dem Kompetenzgebiet der Bundesgerichte liegen und die Voraussetzung ihrer Zuständigkeit ist, daß die Handlung durch Bundesgesetz für ein Verbrechen erklärt worden ist und der Kongreß die Jurisdiktion einem bestimmten Gericht zugewiesen hat [2]). In letzterer Hinsicht hat der Kongreß nicht vollständige Freiheit der Verfügung. Ist das Verbrechen in einem Staat begangen worden, so muß auch der Prozeß in demselben, resp. in dem betreffenden (Bundes-) Gerichtsdistrikt [3]) geführt werden. Liegt der Thatort — geographisch oder rechtlich — nicht in einem Staate — also außerhalb des Gebietes der Vereinigten Staaten, in einem Territorium, im Distrikt von Columbia, im Indianerterritorium, in einem Fort, Arsenal oder sonstigen Platz, welcher der ausschließlichen Jurisdiktion der Vereinigten Staaten untersteht — so muß durch Gesetz bestimmt worden sein, wo der Prozeß stattzufinden habe.

1) Das Nähere über die Prozeßordnung und den Geschäftskreis der verschiedenen Bundesgerichte geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus. Das Nothwendigste findet sich zusammengestellt bei Cooley, Principles 120 ff. Von ausführlichen Werken mögen genannt werden: St. D. Law, The Jurisdiction and Powers of the U. St. Courts, Alb. 1852; G. T. Curtis, Commentaries on U. St. Courts, Phil. 1854; A. Conkling, Treatise on the Organization, Jurisdiction and Practice of the Courts of the U. St., 5th ed. Alb. 1870; B. R. Curtis, Jurisdiction, Practice and Peculiar Jurisprudence of the Courts of the U. St., Bost. 1880; R. Desty, Federal Procedure, 5th ed. San. Franc. 1881.

2) United States v. Hudson and Goodwin, Cranch VII, 32; United States v. Coolidge et al., Wheaton I, 415.

3) VI. Amendement.

Ausdrückliche Kompetenzbeschränkungen und Verbote.

Viele von den Bestimmungen, die in diesen Abschnitt gehören, sind schon in anderem Zusammenhang besprochen worden und können daher hier unerwähnt bleiben. Ebenso werden hier diejenigen Bestimmungen unberücksichtigt bleiben, welche die Rechte und Rechtssicherheiten Einzelner betreffen, weil sie in einem besonderen Abschnitt behandelt werden sollen.

§ 72. **Bills of attainder und ex post facto Gesetze.** „Keine bill of attainder und kein ex post facto Gesetz darf erlassen werden" (Art. I, Sekt. 9, § 3). Wem das verboten wird, ist nicht ausgesprochen. In der nächsten Sektion desselben Artikels heißt es aber: kein Staat darf eine bill of attainder oder ex post facto law erlassen. Daraus folgert direkt der wichtige Satz, daß, wie die Gerichte seit jeher angenommen haben [1]), alle Prohibitivklauseln der Verfassung, die keine ausdrückliche anderweitige Bestimmung enthalten, nur an die Adresse der Bundesgewalten gerichtet sind. — Nach einer Entscheidung des Oberbundesgerichts (Cummings v. The State of Missouri, Wallace IV. 323, 324) ist der Ausdruck bill of attainder hier im weitesten Sinn zu verstehen, so daß er auch die sog. bill of pains and penalties einschließt, d. h. es darf nicht nur kein Todesurtheil durch einen Akt der gesetzgebenden Gewalt verhängt werden, sondern diese darf überhaupt nicht die Ausübung der Kriminaljustiz in ihre Hände nehmen. Ein strafbares Verbrechen ist in den Vereinigten Staaten nur, was von den bestehenden Gesetzen für ein solches erklärt wird und wer eines solchen Verbrechens angeklagt wird, darf nur nach den bestehenden Gesetzen vor einem zuständigen Gericht dafür zur Verantwortung gezogen werden [2]). — Um die richtige Definition des Ausdruckes ex post facto laws zu erhalten, darf man nicht die lateinischen Worte übersetzen und in ihrem buchstäblichen Sinne deuten. Die Urheber der Verfassung gebrauchten die lateinischen Worte, weil sie nur von dem reden wollten, was der terminus technicus des englischen Rechts besagt, und nicht schlechtweg von Gesetzen mit rückwirkender Kraft. Wohl haben alle ex post facto Gesetze rückwirkende Kraft, aber nicht alle Gesetze mit rückwirkender Kraft sind ex post facto laws. Diese betreffen immer nur Verbrechen und unter das Strafrecht fallende Vergehen. Der Kongreß und die Staaten dürfen keinem Gesetz rückwirkende Kraft geben, das eine früher nicht strafbare Handlung strafbar macht, eine strafbare Handlung in der gesetzlichen Skala der Verbrechen hinaufrückt, die Strafe erschwert, die gesetzlichen Bedingungen der Ueberführung und Verurtheilung erleichtert [3]), ein gesetzlich erworbenes Recht (vested right) wegen einer erst später strafbar gemachten Handlung entzieht [4]) oder endlich dem eines Verbrechens Angeklagten die Geltendmachung eines Rechtsgrundes untersagt, der ihm — wie z. B. ein Amnestieerlaß, frühere Verurtheilung oder Freisprechung — Immunität sicherte [5]).

§ 73. **Adel.** Den Vereinigten Staaten wie den Staaten ist verboten, einen Adelstitel zu verleihen (Art. I, Sekt. 9, § 8 [6]) und Sekt. 10, § 1).

1) Es genügt, auf Barron v. The Mayor of Baltimore, Peters VII, 243, hinzuweisen.

2) In den sog. Test Oath Cases, nämlich Cummings v. The State of Missouri und Ex parte Garland, Wallace IV. 333, ist jedoch von dem Oberbundesgericht diesem eminent technischen Ausdruck eine solche Ausdehnung gegeben worden, daß vermuthlich die meisten Juristen mit der Minorität der Richter übereinstimmen werden. Es handelte sich um gewisse Bestimmungen der Konstitution von Missouri, resp. einiger Bundesgesetze, welche die Fähigkeit, ein Amt zu bekleiden, von der Ablegung eines Testeides bezüglich der Nichtbetheiligung an der Rebellion abhängig machten. In beiden Fällen standen 5 Richter gegen 4.

3) Richter Chase stellte 1798 in Calder v. Bull, Dallas III, 390, diese vier Klassen auf.

4) Siehe die überzeugende Kritik dieser Seite der Test Oath Cases von Pomeroy, 340—347.

5) Cooley, Principles 286.

6) Hieran reiht sich die Bestimmung, daß kein Beamteter der Vereinigten Staaten ohne

§ 74. **Religionsfreiheit.** Das Prinzip der Trennung von Kirche und Staat ist in den Vereinigten Staaten so vollständig durchgeführt, als es in einem Rechtsstaat überhaupt möglich sein dürfte, aber Religionsfreiheit ist nicht, wie man in Europa häufig glaubt, durch die Bundesverfassung garantirt. Diese enthält nur zwei auf die Religion bezügliche Bestimmungen. Sie verbietet, die Fähigkeit zur Bekleidung eines Bundesamtes von einem religiösen „Test" abhängig zu machen (Art. VI, Sekt. 3) [1]). Das Wort „Test" ist unfraglich zunächst in dem technischen Sinne zu verstehen, den es in der kirchenpolitischen Geschichte Englands hat, aber ebenso unzweifelhaft würde es verfassungswidrig sein, wenn auch nur z. B. der Glaube an Gott für nothwendig erklärt würde, um Bundesbeamteter werden zu können. Die Vereinigten Staaten sind rechtlich kein christlicher und nicht einmal ein theistischer Staat [2]), aber ebenso wenig sind sie ein heidnischer Staat. Sie sind schlechtweg Staat. Die religiösen Ueberzeugungen der Bevölkerung und die Kirchen als Glaubensgemeinschaften existiren für sie nicht, d. h. sie liegen absolut außerhalb ihrer Aktionssphäre. Die Bundesregierung hat nur die Befugnisse, die ihr durch die Verfassung verliehen werden und diese thut der Religion nur Erwägung, weil es sicherer schien, ausdrücklich auszusprechen, was sich auch schon aus dem vollständigen Stillschweigen ergeben hätte. Auch die zweite Bestimmung enthält lediglich ein Verbot. Das erste Amendement verbietet dem Kongreß irgend ein Gesetz zu erlassen, daß die freie Ausübung einer Religion verbietet [3]) oder »an establishment of religion« betrifft. Auch das ist ein England entlehnter technischer Ausdruck, aber er darf nicht nur in seinem engsten technischen Sinne verstanden werden.

Zustimmung des Kongresses von einem König, Fürsten oder fremden Staat ein Geschenk, einen Vermögensvortheil, ein Amt oder einen Titel annehmen darf.

1) Den Bundes- und Staatsbeamteten, die besonders auf die Bundesverfassung zu verpflichten sind, steht es frei, an Stelle des Eides eine bloße Bekräftigung (affirmation) zu setzen. ib.

2) Wiederholt ist der Versuch gemacht worden, in irgend einer Form eine ausdrückliche Anerkennung Gottes in die Konstitution zu bringen, aber das Volk hat sich nie für den Gedanken erwärmen lassen, vielleicht weniger, weil es sich der prinzipiellen Einwendungen, die dagegen erhoben werden würden, stets vollkommen bewußt ist und sie für entscheidend hält, als weil es ihm einfach unnöthig erscheint.

In einem mit dem Bey von Tripolis abgeschlossenen Vertrag vom 4. Nov. 1796 heißt es: »the government of the United States is not in any sense founded on the Christian religion.« U. St. Statutes at Large, VIII, 155.

3) Die Mormonen erklären auf Grund dieser Bestimmung die Gesetze gegen ihre Vielweiberei für verfassungswidrig und auch vielen Nicht-Mormonen ist es zweifelhaft erschienen, ob der Kongreß befugt sei, dieses „Ueberbleibsel der Barbarei" durch Strafgesetze zu bekämpfen. Ganz ohne Schwierigkeiten ist die Frage auch gewiß nicht, denn es ist wohl zu beachten, daß die freie Ausübung einer Religion nicht verboten werden soll. Ueber die verfassungsrechtlichen Bedenken hat jedoch die Forderung des gesunden Menschenverstandes den Sieg davongetragen, daß ein Staat nicht verpflichtet sein kann, dem Niederbrechen der sittlichen Grundprinzipien mit verschränkten Armen zuzuschauen, sobald es unter der Firma eines religiösen Dogmas geschieht. Allein so unzweifelhaft auch eine so wahnsinnige und selbstmörderische Verpflichtung nicht aus dieser Verfassungsbestimmung herausinterpretirt werden darf, es muß doch zugegeben werden, daß die Grenze, bis zu welcher der Kongreß in der Anwendung dieses richtigen Grundsatzes gehen darf, sich nicht mit zweifelloser Gewißheit ziehen läßt. Ist seine Anwendung einmal eine Nothwendigkeit geworden, so kann nur der gesunde Sinn des Volkes verhüten, daß die richtige Linie nicht bei irgend einer anderen Gelegenheit überschritten wird. In den Vereinigten Staaten bietet jedoch die öffentliche Meinung hinlängliche Sicherheit dafür, daß das nicht geschehen wird. — Vom politischen Standpunkte geurtheilt ist es wohl wichtiger, daß es bisher nicht gelungen ist, wirksame Mittel zur Unterdrückung der Polygamie auf dem Wege der Gesetzgebung zu finden. Der letzte Grund dafür, daß alle Strafgesetze im Wesentlichen erfolglos geblieben sind, dürfte in der Einmüthigkeit des passiven Widerstandes liegen, den die Mormonen ihnen entgegensetzen. Es finden sich weder Kläger noch Zeugen und darum fehlt die Gelegenheit zur Anwendung des Gesetzes. — Das neueste Strafgesetz vom 22. März 1882, die sog. Edmunds Bill, bestraft die Polygamie in den Territorien und den anderen Orten, die unter der ausschließlichen Jurisdiktion des Kongresses stehen, mit einer Geldbuße bis zu Doll. 500 und Gefängniß bis zu fünf Jahren und entzieht den Polygamisten außerdem das Wahlrecht und das Recht ein öffentliches Amt zu bekleiden.

Dem Kongreß ist nicht nur untersagt, irgend eine Religion zur Staatsreligion (resp. irgend eine Kirche zur Staatskirche) zu machen, sondern er darf überhaupt keine Gesetze erlassen, die eine Religion oder Kirche vor der anderen begünstigen. Was die Bundesverfassung anlangt, werden nicht nur alle Religionen und Kirchen tolerirt, sondern sie sind alle vollkommen gleichrechtig, insofern der Kongreß ihnen allen gegenüber keinerlei Kompetenz hat. Den Staaten hingegen ist durch keine der beiden Bestimmungen irgend welche Beschränkung auferlegt. In ihren eigenen Verfassungen haben sie ausnahmslos Bestimmungen, die sich dem wesentlichen Inhalte nach mit diesen Bestimmungen der Bundesverfassung decken, aber nicht weil diese sie dazu verpflichtet. Thatsächlich und rechtlich besteht in der ganzen Union vollständige Religionsfreiheit und Trennung von Kirche und Staat, aber nicht in Folge der Bundesverfassung; diese garantirt sie nur insoweit, als die Bundesregierung in Frage kommt. Die Trennung von Kirche und Staat ist jedoch selbstredend nicht dahin zu verstehen, daß die Kirchen thun und lassen können, was ihnen beliebt. Als Korporationen unterstehen sie gleich anderen Korporationen der Gesetzgebungsgewalt der Staaten, namentlich in vermögensrechtlicher Hinsicht, sie sind seiner Polizeigewalt unterworfen und sie können sich, ebenso wenig wie ein Einzelner, durch Berufung auf ihre religiösen Ueberzeugungen dem Rechte des Staates entziehen, Verletzungen der öffentlichen Moral zu verhüten und zu strafen [1]).

§ 75. **Rede- und Preßfreiheit.** Die allgemeinen Bemerkungen des letzten Abschnittes finden auch hier Anwendung: Rede- und Preßfreiheit werden von der Verfassung nur so weit garantirt, als die Bundesregierung in Frage steht, sie sind aber auch in allen Staatskonstitutionen gewährleistet [2]). Zu beachten ist, daß dem Kongreß verboten wird, Rede- und Preßfreiheit zu „verkürzen." Sie werden also als bestehende Rechte anerkannt. Daraus ist gefolgert worden, daß die richtige Interpretation der Worte im common law gefunden werden müßte. Nach Ansicht der hervorragendsten englischen Juristen ist jedoch die Preßfreiheit des common law im Wesentlichen nur Zensurfreiheit, während in den Vereinigten Staaten dem Begriff seit jeher thatsächlich und rechtlich eine erheblich weitere Ausdehnung gegeben worden ist. Cooley definirt ihn dahin, daß alles straflos veröffentlicht werden darf, was nicht die öffentliche Moral oder die private Reputation in einer nach den Grundsätzen des common law strafbaren Weise schädigt. Keine Verantwortlichkeit für Veröffentlichungen besteht nur in den Fällen, die aus verschiedenen Gründen als „privilegirte" anerkannt sind [3]). Auch die Erbringung des Wahrheitsbeweises sichert nicht immer Strafosigkeit. Bei Zivilklagen

1) Unter Bezugnahme darauf, daß die christliche Religion stets in dem common law anerkannt worden ist und weiter, daß sie die in den Vereinigten Staaten vorherrschende Religion ist, ist aus diesem Grundsatze auch das Recht hergeleitet worden, „Blasphemien" zu strafen. — Das Verhältniß von Staat und Kirche wird im Staatsrecht der Einzelstaaten näher besprochen werden.

2) Die betr. Bestimmungen sind zusammengestellt bei Cooley, Const. Limitations 414—417. Hammond I, 23, § 67 sagt jedoch unter Verweisung auf United States v. Hall, 13 Int. Rev. Rec., 182: »The right of freedom of speech, and the right peaceably to assemble, and other rights enumerated in the first eight amendments to the constitution, are thereby protected only against the legislation of congress, and not against the legislation of the states. These rights, therefore, were not secured to the people of the United States until the fourteenth amendment to the constitution, because till then they might be impaired by state legislation; but now they are not only secured from congressional interference, but, by the amendment, from state interference also.« Es kann hier nur der Satz in der 1. Sektion des XIV. Amendements gemeint sein, der den Staaten verbietet „ein Gesetz zu machen oder zu vollstrecken, das die Privilegien oder Immunitäten von Bürgern der Ver. Staaten verkürzt." Meiner Ansicht nach ist es jedoch nicht zulässig, diesen Begriffen eine so weite Ausdehnung zu geben. Vergl. § 82. Siehe auch United States v. Cruikshank, 92 U. St., 542; Otto II.

3) Siehe Cooley, Const. Limitations, 425, 426 und Principles, 275 ff. Man unterscheidet zwischen unbedingt und bedingt privilegirten Fällen.

ist sie immer zureichend; ist dagegen die Klage kriminalrechtlicher Natur, so muß auch das Motiv der Veröffentlichung ein berechtigtes sein. In Fällen der letzteren Art haben die Geschworenen in vielen Staaten nicht nur die That-, sondern auch die Rechtsfrage zu entscheiden und in einigen ist dieser Grundsatz auf alle Klagen wegen Defamirung und Verleumdung (libel and slander) ausgedehnt. Ueber die Thatfrage urtheilen stets Geschworene. Daß Angriffe gegen die Regierung nicht als »libels« gestraft werden dürfen, ist allgemein anerkannt, seit das während der Präsidentschaft von John Adams erlassene Sedition Law mit großer Entschiedenheit und selbst Erbitterung von der öffentlichen Meinung als verfassungswidrig verurtheilt wurde. Auch Angriffe gegen die Staatsform können nie straffällig sein, so lange die Aenderung derselben in verfassungsmäßiger Weise angestrebt wird. Bei gewaltsamen Umsturzplänen gegen die Regierung oder die Staatsform können aber aufrührerische Publikationen als Theil der res gestae vor den Strafrichter gehören.

§ 76. **Versammlungs- und Petitionsrecht.** Auch diese Rechte sind in allen Staatsverfassungen gewährleistet und wie in der Bundesverfassung, so ist auch in ihnen ersteres nur an die Bedingung geknüpft, daß sich das „Volk *friedlich*" versammeln muß. Ein Einschreiten der öffentlichen Autoritäten darf daher unter keinen Umständen stattfinden, es sei denn, daß eine Gesetzesverletzung vollendete Thatsache geworden ist. Eine Gefährdung dieses Rechtes hat in den Vereinigten Staaten nie stattgefunden. Das Petitionsrecht dagegen hat lange Jahre hindurch Anlaß zu den heißesten Kämpfen im Kongreß gegeben. An dieser Frage ist zum großen Theil die Opposition der freien Staaten gegen das immer rücksichtsloser auftretende dominirende Sklavenhalterinteresse großgezogen worden.

§ 77. **Das Recht Waffen zu besitzen und zu tragen,** soll nicht beeinträchtigt werden, weil eine wohlgeordnete Miliz zur Sicherheit eines freien Staates nothwendig ist (II. Amendement). Aus dieser Motivirung ist geschlossen worden, daß die Konstitution nur von Waffen redet, die zur Ausrüstung eines Milizsoldaten gehören oder tauglich sind, woraus jedoch nicht etwa gefolgert werden darf, daß das Recht auf die Bürger beschränkt ist, die der Miliz angehören. Ueber die Frage, ob das Tragen anderer Waffen verboten werden darf, weichen jedoch die richterlichen Entscheidungen von einander ab. Als allgemein anerkannt darf jedoch angesehen werden, daß das heimliche Tragen solcher Waffen untersagt werden kann.

§ 78. **Die Sklaverei** ist durch das XIII. Amendement im ganzen Gebiet der Union verboten [1]). Ebenso „unfreiwillige Dienstbarkeit", außer als Strafe für ein Verbrechen, dessen der oder die Betreffende in gesetzlicher Weise überführt worden ist.

§ 79. **Kontrakte** [2]). Kein Staat darf ein Gesetz erlassen, das die Verbindlichkeit von Kontrakten beeinträchtigt (Art. I, Sekt. 10, § 1). Diese Bestimmung, im Gegensatz zu den in den beiden ersten Amendements, trägt ausschließlich die Adresse der Staaten. Daraus folgt jedoch nicht, daß der Kongreß solche Gesetze erlassen darf. Hier wie in allen Fällen hat der Grundsatz Geltung, daß er nur die Befugnisse hat, die ihm in der Verfassung gegeben worden sind. Es dürfte sich aber schwer nachweisen lassen, daß dieses Recht sich aus den ihm ausdrücklich verliehenen ergibt. Unstreitig *darf* er ebenso wenig wie ein Staat die Verbindlichkeit von Kontrakten beeinträchtigen, wenn die Bundesregierung aber von ihr eingegangene Kontrakte verletzen will, so wird

1) Alle anderen die Sklaverei betreffenden Bestimmungen lasse ich unerwähnt, weil sie nur noch ein historisches Interesse haben.

2) J. P. Bishop, Contracts, St. Louis, 1878.

es oft thatsächlich kein Rechtsmittel dagegen geben, denn ein Klagerecht gegen die Vereinigten Staaten besteht nur insoweit, als es von ihnen durch Gesetz zugestanden worden ist. So weit Geldforderungen aus solchen Kontrakten erwachsen, ist jedoch das Klagerecht gewährt. Der Court of Claims hat Jurisdiktion hinsichtlich aller Forderungen, die sich auf ein Bundesgesetz, auf irgend eine Anordnung eines Exekutivdepartements oder auf irgend einen Kontrakt (expressed or implied) mit der Regierung der Vereinigten Staaten gründen, oder von einem der beiden Häuser des Kongresses ihm zur Entscheidung überwiesen werden. Allein die in Kontrakten eingegangenen Verbindlichkeiten sind nicht immer solcher Art, daß bei Nichteinhaltung derselben der geschädigte Theil seiner Klage die Gestalt einer Geldforderung geben kann, oder daß er in einer Geldentschädigung eine hinlängliche Kompensation erhält. Die Geschichte dieser Verfassungsbestimmung vor den Bundes- wie Staatengerichten liefert eine Fülle von Belegen dafür. Verfolgt man dieselbe näher, so kann man sich jedoch auch versucht fühlen, es in gewisser Hinsicht für ein Glück zu halten, daß in dem ausdrücklichen Verbot nicht auch die Vereinigten Staaten genannt werden. Wären auch sie in demselben namhaft gemacht, so würde das Labyrinth von richterlichen Entscheidungen, in dem es schon jetzt kaum möglich ist sich zurecht zu finden, vermuthlich noch erheblich ausgedehnter und verworrener sein. Diese scheinbar so einfache Klausel, die in den Debatten über die Annahme der Verfassung so gut wie gar keine Beachtung fand, hat sich in der That als eine der wichtigsten erwiesen, zu so vielen Rechtsstreitigkeiten Anlaß gegeben wie vielleicht alle anderen Verfassungsbestimmungen zusammengenommen und dem juristischen Scharfsinn die schwersten Aufgaben gestellt. Eine vollständige Herrschaft über das ganze einschlägige Material zu erlangen, würde fast eine Lebensaufgabe sein und die aufgewandte Mühe würde sich insofern schlecht lohnen, als die Entscheidungen vielfach einander entgegenstehen und sich in allen denkbaren Winkeln kreuzen. Ja, eine Anzahl von Entscheidungen gerade aus den letzten Jahren läßt es keineswegs unmöglich erscheinen, daß sogar die Grundlinien des Verfassungsrechtes hinsichtlich dieser Frage, die früher für unverrückbar fest gezogen galten, nach und nach zu einem wesentlich anderen Bilde werden verzogen werden. Es muß daher hier auf den Versuch Verzicht geleistet werden, auch nur in großen Umrissen festzustellen, was zur Zeit als das geltende Verfassungsrecht anzusehen ist. Es darf das aber auch um so unbedenklicher geschehen, als die einschlägigen Fragen zum großen Theil kaum in unseren Begriff des *Staatsrechts* fallen, wenn sie gleich eine bedeutsame Stelle im *Verfassungsrecht* einnehmen und daher auch in den amerikanischen Werken ausführlich behandelt zu werden pflegen. Hier sollen nur in möglichster Kürze die Punkte angedeutet werden, die wirklich staatsrechtlich von besonderem Belang sind.

Da die Konstitution schlechtweg von Kontrakten spricht, so fallen alle Arten Kontrakte in die Bestimmung — vollzogene und zu vollziehende, ausdrückliche und stillschweigende (implied) — und zwar nicht nur solche zwischen Privaten, sondern auch alle Kontrakte zwischen den Staaten und Privaten. Hinsichtlich dieser beiden Fundamentalsätze waltet keine Meinungsverschiedenheit ob. Damit ist jedoch nicht viel gewonnen, da ihre staatsrechtliche Tragweite ganz von der Definition des Wortes „Kontrakte" abhängt. Wäre diese so eng als möglich erfaßt worden, so würden sich keine nennenswerthen Schwierigkeiten nach dieser Seite hin ergeben haben. Allein das Oberbundesgericht hat dem Begriff eine Ausdehnung beigelegt, die weit über das hinausgeht, was nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch unter dem Wort verstanden wird. Daß Gesetze keine Kontrakte sind, wird allgemein zugegeben, aber Kontrakte können vom Staat in der Form von Gesetzen eingegangen werden und gesetzgeberische Verleihungen an Private, die unter den Begriff

der »grants« fallen, sind Kontrakte im Sinne der Konstitution [1]). Auf diesen beiden Sätzen beruht die staatsrechtliche Bedeutung der Klausel, denn sie führen zu Konsequenzen, die bis an die Wurzel des ganzen Verfassungsrechtes hinabreichen: die Frage der staatlichen Natur der konstituirenden Glieder der Union ist in ihnen involvirt. Innerhalb ihres verfassungsmäßigen Kompetenzgebietes werden durch diese Interpretation der Kontrakt-Klausel der Gesetzgebungsgewalt der Staaten Schranken aufgerichtet, die nach Ansicht Vieler mit der Wesenheit autonomer Staaten absolut unvereinbar sind. Alle Inkorporirungsakte privater Korporationen [2]) durch allgemeine oder spezielle Gesetze, alle Freibriefe (charters) sind Kontrakte und in jedem solchen Kontrakt begibt sich der Staat pro tanto seines gesetzgeberischen Willens. Eine Legislatur bindet alle künftigen Legislaturen in dem ganzen Umfang des „Kontraktes", denn an den Bestimmungen, die nicht im eigentlichen Sinne des Wortes wesentlich zur Erfüllung des Zweckes sind, sondern nur zur Förderung desselben dienen, darf ebenso wenig wie an den wesentlichen einseitig von dem Staat etwas geändert werden, da die Verfassung nicht nur die Aufhebung, sondern jede Beeinträchtigung von Kontrakten verbietet [3]). Nur die Befugnisse verbleiben ihm, die aus dem right of eminent domain hervorgehen [4]) und der „Kontrakt" muß stets insoweit zu seinen Gunsten interpretirt werden, als keine Verbindlichkeiten gefolgert werden dürfen; die Gerichte erkennen immer nur die ganz klar ausgesprochenen an. — Von einigen Staatengerichten — namentlich in Ohio in den fünfziger Jahren — sind wiederholte und energische Versuche gemacht worden, die Prinzipien umzustoßen, die zu Konsequenzen von so eminenter praktischer Bedeutung führen. Das Resultat war jedoch ein dem erstrebten gerade entgegengesetztes. Das Oberbundesgericht fuhr geraume Zeit ganz stetig fort, auf den Basen weiter zu bauen, die vornehmlich in der Dartmouth College Entscheidung [5]) gelegt waren, die stets als der klassische Fall für diese Interpretation der Kontrakt-Klausel gegolten hat. Die Staaten haben jedoch ein Mittel gefunden, die Ketten zu brechen, welche dieselbe ihrer gesetzgeberischen Aktionsfreiheit anlegt. Sie behalten sich durch allgemeine gesetzliche Bestimmungen oder in den auf legislativem Wege geschlossenen Kontrakten selbst das Recht vor, die in denselben eingegangenen Verbindlichkeiten zu modifiziren, resp. aufzuheben. Dagegen hat das Oberbundesgericht nichts zu erinnern gehabt, da der Vorbehalt ein Theil des Kontraktes sei und mithin durch die Modifikation, resp. Aufhebung die Verbindlichkeit des Kontraktes nicht beein-

1) Fletcher v Peck, Cranch VI, 87, 137; The Providence Bank v. Billings, Peters, IV, 560.

2) Charters von Städten und Towns (municipal corporations) sind keine „Kontrakte." (Dartmouth College v. Woodward, Wheaton IV, 659, 694.) Ihnen können im charter verliehene Privilegien, wie z. B. der Betrieb einer Fähre, von der Legislatur wieder entzogen werden, die unverletzlich sein würden, wenn sie einer Privatkorporation gewährt worden wären. East Hartford v. Bridge Co., Howard X, 510.

3) Planters Bank v. Sharp, Howard VI, 327. Hat z. B. der Staat bei Inkorporirung einer Bank versprochen, sie nicht über einen gewissen Betrag hinaus zu besteuern, so ist er daran gebunden. Eine Legislatur kann also allen künftigen Legislaturen das Besteuerungsrecht verkümmern. Sie bindet sogar das Volk selbst, denn auch durch eine Aenderung der Verfassung des Staates können die von einer Legislatur früher eingegangenen „kontraktlichen" Verbindlichkeiten nicht aufgehoben werden. Siehe namentlich Dodge v. Woolsey, Howard XVIII, 331; Mechanics' and Traders' Bank v. De Bolt, ib. 380; Mechanics' and Traders' Bank v. Thomas, ib. 384; Skelly v. The Jefferson Bank, Black I, 436; The Binghampton Bridge, Wallace III, 51. In dem letztgenannten Fall sagte Richter Grier, der mit Oberbundesrichter Chase und Richter Field dem Urtheil nicht beipflichtete; »Although an act of incorporation may be called a contract, the rules of construction applied to it are admitted to be the reverse of those applied to other contracts«. ib. 82.

4) West River Bridge Co. v. Dix, Howard, VI, 507. Siehe Cooley, Const. Limitations, 523—571.

5) Dartmouth College v. Woodward, Wheaton, IV, 519—715. 1819.

trächtigt werde. Allein der Sturmlauf gegen die Prinzipien der Dartmouth College Entscheidung ist deswegen nicht eingestellt worden. Heftiger als je und nicht ohne Erfolg wird an ihnen gerüttelt [1]). Den Charakter von axiomatischen Wahrheiten, den sie in dem Denken der meisten Juristen gewonnen hatten, haben sie unstreitig bereits verloren. Das Oberbundesgericht selbst hat begonnen, sie durch sein Raisonnement in den Granger Cases zu unterminiren [2]), obwohl Oberrichter Waite weder die Entscheidung im Dartmouth College Fall noch ihre Begründung direkt angreift. Und die spätere Entscheidung in dem Spring Valley Water Works Fall hat dieselbe Tendenz. Die beiden Entscheidungen laufen im Wesentlichen auf den Grundsatz hinaus, daß in Staaten, welche sich das Recht der Amendirung und Aenderung von charters vorbehalten haben, Aktienunternehmungen auf Grund von charters die Kapitalanlage auf die Hoffnung hin wagen müssen, daß künftige Legislaturen nicht die rechtlichen Voraussetzungen ändern werden, durch die eine frühere Legislatur sie zur Kapitalanlage bestimmt hat, aber keinerlei Rechtsmittel ihnen zur Verfügung stehen, wenn diese Erwartung sich nicht erfüllt. Führt die starre Verfolgung der Prinzipien des Dartmouth College Falles bis zu den letzten Konsequenzen zu staatsrechtlich und politisch höchst bedenklichen Verhältnissen, so wird andererseits dieser Grundsatz unter Umständen wirthschaftliche und politische Folgen haben können, die seine unbedingte Anerkennung als unmöglich erweisen. Vermuthlich wird man daher einen Mittelweg suchen und schließlich auch finden, der vollständig der Bestimmung der Bundesverfassung gerecht wird und die von entgegengesetzten Seiten her drohenden Gefahren vermeidet. Wie dem aber auch sein mag, jedenfalls befindet sich das Verfassungsrecht hinsichtlich der Verbindlichkeit von Kontrakten, die auf legislativem Wege eingegangen worden sind, trotz der Unzahl von richterlichen Entscheidungen noch immer im Werdeprozeß [3]).

Ausdrückliche Verpflichtungen.

§ 80. **Garantie republikanischer Regierungsform.** „Die Vereinigten Staaten sollen jedem Staat in dieser Union eine republikanische Regierungsform garantiren" (Art. IV, Sekt. 4). Das ist die einzige Verfassungsbestimmung, die den „Vereinigten Staaten" eine Pflicht auferlegt und es ist nichts darüber gesagt, wer darüber zu befinden habe, ob eine Aktion irgend welcher Art zur Erfüllung der Pflicht erforderlich sei und welche Mittel dabei angewendet werden dürften oder müßten. Obwohl die Urheber der Verfassung unstreitig der Klausel großes Gewicht beigelegt haben, scheinen sie sich diese Fragen doch gar nicht gestellt zu haben, oder wenigstens durchaus nicht über ihre mögliche Bedeutung klar geworden zu sein. Sie gingen offenbar von dem Gedanken aus, daß die Union auf thönernen Füßen stehen würde, wenn ihre konstituirenden Glieder nicht homogene politische Institutionen hätten und darum so weit, als es eben geschehen könne, jede Möglichkeit abgeschnitten werden müsse, durch innere Kämpfe oder äußere Einwirkungen monarchische Tendenzen aufkommen zu lassen. Die Geschichte der Union seit der Erhebung der Kolonien gegen das Mutterland bot doch mancherlei Anhaltspunkte für die Befürchtung dar, daß unter Umständen dergleichen Gelüste hier oder dort rege werden könnten, wenn man ihnen nicht durch eine Verfassungsbestimmung einen Riegel vorschiebe, d. h. wenn man nicht die ganze Union aus-

1) Siehe namentlich Shirley, The Dartmouth College Causes and the Supreme Court of the United States. 1879.

2) 94 U. St. 113—187; Otto IV.

3) Die knappste Zusammenstellung aller wichtigen Entscheidungen sowohl der Bundes- wie der Staatengerichte findet sich in der zweiten Auflage (1884) von Desty's Constitution of the United States, 124—186 und 304—311.

drücklich und bedingungslos darauf verpflichte, sie mit Einsetzung ihrer ganzen Kraft zu unterdrücken, wo und wie sie auch immer auftauchen sollten. Denn unfraglich liegt das in der Bestimmung und soll in ihr liegen. Sie gibt nicht nur den Staaten das Versprechen, daß die Union mit all' ihrer Macht für sie eintreten wird, wenn innere oder äußere Feinde ihre republikanische Regierungsform bedrohen oder umgestürzt haben, sondern sie verbietet ihnen auch ganz absolut, unter irgend welchen Umständen und aus irgend welchen Gründen sich eine andere Regierungsform zu geben. In ihr verpflichten sich die Vereinigten Staaten sich selbst und ihren konstituirenden Gliedern gegenüber, ewig eine Republik, und zwar eine Föderativrepublik zu bleiben. Innerhalb der Grenzen des Begriffs Republik können die Bundesverfassung und die Staatenverfassungen jeder denkbaren Veränderung verfassungsmäßig unterworfen werden, aber der geringste Schritt über diese Grenzen hinaus seitens der Union ist ipso facto rechtlich die Auflösung der Union, wenn er nicht unter Zustimmung jedes einzelnen Staates gethan wird, und auch in diesem Falle würde rechtlich an Stelle der alten eine neue Union getreten sein. Das ist es, was die Urheber der Verfassung mit dieser Bestimmung bezweckten und es ist gewiß nicht nur von theoretischem Interesse und Belang. Allein eine unmittelbare praktische Bedeutung hat sie bis jetzt doch nur durch ein anderes Moment erlangt, das unstreitig in ihr liegt, dessen die Urheber der Verfassung sich aber gar nicht oder nur sehr unvollkommen bewußt gewesen sind.

Erschien es auch zur Zeit der Annahme der Konstitution nicht schlechthin unmöglich, daß unter gewissen Verhältnissen in dem einen oder anderen Staat monarchische Tendenzen zu Tage treten könnten, so war es doch bereits höchst unwahrscheinlich, daß es je geschehen würde. Die Union hat denn auch nie Anlaß gehabt, um einer solchen Ursache willen einzuschreiten. Und doch ist die Bestimmung daraufhin zur Anwendung gelangt, daß sie den Staaten verbietet, sich eine andere als eine republikanische Regierungsform zu geben.

Da die Vereinigten Staaten den Staaten eine republikanische Regierungsform garantiren sollen, müssen sie auch darüber urtheilen dürfen, ob die Regierungsform derselben eine republikanische ist, und da die Vereinigten Staaten nur durch die Bundesregierung handeln können, hat diese darüber zu befinden. Es fragt sich nur, welchem Departement derselben das maßgebende Urtheil zusteht. Das Oberbundesgericht hat diese Frage dahin beantwortet, daß der Kongreß zuständig sei und die Gerichte sowie der Präsident seine Entscheidung als bindend anzuerkennen haben[1]). Da die Frage unstreitig nicht rechtlicher, sondern rein politischer Natur ist, kann diese Ansicht gewiß nicht angefochten werden. Allein ist es nicht praktisch ganz gleichgültig, wem die Entscheidung zusteht, denn könnte je eine Meinungsverschiedenheit darüber obwalten, ob eine Regierungsform republikanisch ist? Auf den ersten Blick könnte es scheinen, als ob das kaum möglich wäre. Sieht man jedoch näher zu, so zeigt es sich, daß die Sache keineswegs immer so ganz einfach zu liegen braucht, da nach der amerikanischen Auffassung nicht jede Regierungsform, die nicht monarchisch ist, als republikanisch im Sinne dieser Verfassungsbestimmung anerkannt werden kann. Eine autoritative Definition des Wortes *republikanisch* ist allerdings nie gegeben worden, aber man hat doch versucht, in positiver wie negativer Weise die ungefähren Grenzen des Begriffs abzustecken. Jede Regierungsform, die im Wesentlichen den Regierungsformen der Staaten zur Zeit der Annahme der Verfassung entspricht, muß vom Kongreß als republikanisch anerkannt werden, denn daß diese republikanisch im Sinne der Verfassung waren und darum auch bleiben, ist selbstverständlich. Daraus hat man nun aber

1) Luther v. Borden, Howard VII, 42.

schließen wollen, daß die Form jenen Originalformen wenigstens so weit entsprechen müsse, daß die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt verschiedenen Organen übertragen sind[1]), ja von sehr kompetenter Seite ist ein prinzipieller Gegensatz zwischen einer demokratischen und einer republikanischen Regierungsform angenommen worden[2]). Das dürften mindestens sehr diskutirbare Behauptungen sein, aber man wird zugeben müssen, daß Oligarchien und Aristokratien in der That nicht in den Rahmen der Verfassungsbestimmung fallen, obwohl sich eine feste Grenze nicht ziehen läßt zwischen Aristokratien und Repräsentativrepubliken, in denen nur ein kleiner Bruchtheil des Volkes politisch vollberechtigt ist. Doch wie sehr auch immer die theoretischen Ansichten auseinandergehen mögen, für die praktische ist die allgemeine Uebereinstimmung hinsichtlich des Satzes entscheidend, daß auch nicht-monarchische Staatsformen nicht republikanisch sein können. Und das kann von der eminentesten praktischen Bedeutung werden, weil der Kongreß in die Lage kommen kann, ein Urtheil abgeben zu können, oder gar abgeben zu müssen. Zunächst kann das geschehen, wenn es in einem Staate streitig geworden ist, welche von zwei Verfassungen und welche von zwei Regierungen die zu Recht bestehende ist. Wohl ist der Grundsatz allgemein anerkannt, daß derartige Konflikte von den Staaten selbst ausgetragen werden sollen, aber die Bundesregierung kann genöthigt sein, sich für die eine oder andere Seite zu entscheiden und thut sie das, so ist ihre Entscheidung unbedingt maßgebend. In solchen Fällen ist es aber leicht möglich, daß Erwägungen, die aus der hier erörterten Frage entspringen, in Betracht zu ziehen sind, oder doch in Betracht gezogen werden. Durch die angegebene Interpretation des Wortes „republikanisch" ist die Kompetenz des Kongresses, über die Verfassungsmäßigkeit der *Form* der Staaten zu befinden, zu der Kompetenz erweitert worden, auch darüber zu urtheilen, ob sie ihrem *Wesen* nach Republiken sind. Und die Ausübung dieses Rechtes kann unter Umständen eine gebieterische Pflicht werden. Das Urtheil der Geschichte wird unstreitig dahin lauten, daß dieses nach der Niederwerfung der Rebellion der Fall war, wenn es auch meines Erachtens ebenso unzweifelhaft den Kongreß nicht von der Anklage freisprechen wird, in seiner Rekonstruktionspolitik das Recht vielfach mißbraucht zu haben. Nachdem die sezedirten Staaten durch das Schwert in die Union zurückgezwungen worden waren und das Schwert die wahre Wurzel der Rebellion, die Sklaverei, vernichtet hatte, konnte und durfte der Kongreß die Rebellenstaaten nicht eher wieder vollberechtigte Glieder der Union werden lassen, als bis sie Verfassungen angenommen hatten, die in allen Stücken den neuen thatsächlichen Verhältnissen entsprechend und den Anschauungen des siegreichen Nordens gemäß als dem *Wesen* nach „republikanisch" angesehen werden konnten. Damit waren aber Forderungen aufgestellt, die weit über das hinausgingen, was auch nach der kühnsten Interpretation an sich eine republikanische Staatsform im Sinne der Konstitution verlangt[3]). Es zeigte sich in der Rekonstruktionsperiode, daß die Verfassung mit dieser

1) *Paschal*, The Constitution etc., 243.

2) *Cooley*, Principles, 194.

3) Als im Senat darüber verhandelt wurde, ob dem Staat Louisiana auf Grundlage seiner Verfassung von 1864 wieder die verfassungsrechtliche Vollberechtigung zuerkannt werden solle, antwortete Ch. *Sumner* am 24. Febr. 1865 auf eine Frage *Henderson's*: »I answer at once as a constitutional lawyer, that at the present time, under the words of the Constitution of the United States declaring that the United States shall guaranty to every State a republican form of government, it is the bounden duty of the United States by act of Congress, to guaranty complete freedom to every citizen, and immunity from all oppression, and absolute equality before the law (!). No government that does not guaranty these things can be recognized as republican in form according to the theory of the Constitution of the United States, if the United States are called to enforce the constitutional guarantee.« (Congr. Globe, 2d Sess., 38th Congr., 1067). Der Kongreß adoptirte diese Ansicht, indem er in dem Rekon-

Bestimmung der Bundesregierung eine Waffe von furchtbarer Wucht und schärfster Schneide gegeben. Daß sie in diesen Verhältnissen, die, den verfassungsmäßigen Doktrinen nach und praktisch, ein ungeheuerliches Gewirr der außerordentlichsten Schwierigkeiten waren, nicht durchweg richtig angewandt wurde, ist aber sicher kein Beweis dafür, daß die Verfassung übel daran gethan hat. Ob die Waffe je wieder in umfassendem Maße wird gebraucht werden, läßt sich natürlich mit Bestimmtheit nicht sagen, aber wahrscheinlich ist es gewiß nicht. Gegen die republikanische Staatsform ist noch nie ein Attentat versucht worden und daß es in Zukunft je geschehen wird, erscheint fast undenkbar, weil jetzt nicht nur in allen Staaten Wesen und Form in Einklang mit einander stehen, sondern auch alle Staaten einander nach Form und Wesen immer gleichartiger werden. Der Bürgerkrieg hat nicht nur rechtlich und thatsächlich die staatliche Konsolidirung der Union ein großes Stück vorwärts geführt, sondern er hat auch die Nationalisirung des Volkes dadurch mächtig gefördert, daß von Ozean zu Ozean und von den großen Seen bis zum Golf von Mexiko alle die konstituirenden Glieder der Union thatsächlich und rechtlich so weit homogene politische und soziale Gebilde geworden sind, daß die weitere Entwickelung stetig nach derselben Richtung hin fortgehen muß, bis der Grad von Homogenität erreicht ist, der unter den obwaltenden realen Verhältnissen überhaupt möglich, gerechtfertigt und wünschenswerth ist. Mit der zunehmenden Dichtigkeit der Bevölkerung und dem wachsenden Verkehr verringert sich von Jahr zu Jahr die Bedeutung dieser Bestimmung der Bundesverfassung nach beiden Seiten hin, d. h. sowohl was die Pflicht anlangt, die sie den Vereinigten Staaten auferlegt, als auch hinsichtlich der Rechte, die dadurch dem Kongreß verliehen sind. Die durch die thatsächlichen Verhältnisse gebotene Garantie wird so stark, daß es einer ausdrücklichen Garantie durch die Bundeskonstitution immer weniger bedarf.

§ 81. **Verfassungsrechtliche »State Comity«.** Geht man auf die Einzelheiten ein, so bieten freilich die staatsrechtlichen Verhältnisse der Einzelstaaten noch immer ein recht buntes Bild dar, und so wird es auch voraussichtlich stets bleiben. Allein obwohl die Verschiedenheiten zum Theil eine nicht geringe Bedeutung haben, sind sie doch nie so einschneidender Natur, daß der Amerikaner, der aus einem Staat in einen anderen übersiedelt, sich in dieser Hinsicht nicht von Hause aus im Großen und Ganzen vollkommen heimisch und vertraut fühlen sollte. Nichts dagegen bringt ihm auf Schritt und Tritt so lebhaft zum Bewußtsein, daß er nicht einem nationalen Staat, sondern

---

struktionsgesetz vom 2. März 1867 die Wiederzulassung der Rebellenstaaten zur Vertretung im Kongreß u. A. an die Bedingungen knüpfte, daß ihre neuen Verfassungen (shall be) »framed by a convention of delegates elected by the male citizens of said State, twenty-one years old and upward, of whatever race, color, or previous condition« und daß »such constitution shall provide that the elective franchise shall be enjoyed by all such persons as have the qualifications herein stated for electors of delegates.« (Stat. at Large, XIV, 429.) Wo der Kongreß es thun konnte, interpretirte er auch sonst diese Verfassungsbestimmung im Sumner'schen Sinne. Das Gesetz vom 9. Febr. 1867 über die Aufnahme von Nebraska bestimmte, »That this act shall not take effect except upon the fundamental condition that within the State of Nebraska there shall be no denial of the elective franchise, or of any other right, to any person, by reason of race or color, except Indians not taxed« und daß die Legislatur diese Bedingung durch einen feierlichen öffentlichen Akt annehme. (ib. XIV, 392.) Daß der Kongreß diese neue radikale Ausdeutung des Ausdruckes „republikanische Regierungsform" für alle Staaten verbindlich zu machen wünschte, zeigte er dadurch, daß er das XV. Amendement vorschlug, aber es war nicht möglich, sie den loyalen Staaten durch Bundesgesetze aufzuzwingen. Das ändert jedoch nichts an der Thatsache, daß für einen Theil der Staaten aus dieser Bestimmung Konsequenzen gezogen wurden, die für den anderen Theil eingestandenermaßen nicht aus ihr gezogen werden durften, d. h. daß durch Bundesgesetze das verfassungsrechtliche Grundprinzip der absoluten Gleichrechtigkeit aller Staaten in einer Frage von kardinaler Bedeutung über den Haufen geworfen worden war.

einer Föderativrepublik angehört, als die privatrechtlichen Verhältnisse jeder Art. Auch diese tragen ja unverkennbar einen gleichen Typus und alle die wesentlichsten Rechtsgrundsätze wie Rechtsinstitutionen sind allen Staaten gemeinsam. Allein wo das Privatrecht zur Anwendung gelangt, hängt die Entscheidung wohl in der großen Mehrzahl der Fälle nicht direkt von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, sondern davon ab, wie diese in allen den Einzelbestimmungen der Gesetze zum Ausdruck gelangt sind. Selbstredend ist das in der verschiedensten Weise geschehen, während die thatsächlichen Beziehungen zwischen den Angehörigen der verschiedenen Staaten gerade so allseitig und innig sind, als sie es sein würden, wenn die Union ein nationaler Einheitsstaat wäre. So weit diese Beziehungen rechtlicher Natur sind, finden aber bei ihrer Regelung lediglich die Grundsätze und Normen des internationalen Privatrechts Anwendung, es sei denn daß die Bundesverfassung anders bestimmt. Das thut sie denn auch in einigen wesentlichen Hinsichten, aber doch entfernt nicht in solchem Maß, daß die rechtlichen Verhältnisse sich stets so weit mit den thatsächlichen decken, als es an sich wünschenswerth wäre[1]). Die Nationalisirung der Union in dieser Beziehung steht nie zu erwarten, und auch wenn sie möglich wäre, würden sich ihr bei der ungeheueren Ausdehnung des Landes, der großen Verschiedenartigkeit der natürlichen Verhältnisse und der durch diese bedingten Verschiedenartigkeit der Sitten und Anschauungen, sowie der sozialen und wirthschaftlichen Zustände mannigfache sehr schwer wiegende Bedenken entgegenstellen. Allein nichtsdestoweniger hat es auch viele und große Unzuträglichkeiten zur Folge, daß jeder Staat sein eigenes Recht hat und nach gewissen Richtungen hin müssen sich diese Unzuträglichkeiten mehren und verschärfen, je weiter in allen anderen Hinsichten die thatsächliche Nationalisirung fortschreitet[2]). Um so wichtiger und dankenswerther aber ist es, daß die Bundesverfassung doch in einigen Stücken dem Rechtsleben einen nationalen Charakter gegeben oder mindestens ihm den rein internationalen Charakter genommen hat, den es in anderen Beziehungen trägt.

Die nächste, hier in Betracht kommende Bestimmung setzt fest, daß „alle Gesetze, öffentlichen Urkunden und gerichtliche Handlungen" (all public acts, records, and judicial proceedings jedes Staates „vollen Glauben und Geltung" (full faith and credit) in allen anderen Staaten finden sollen und autorisirt den Kongreß, durch allgemeine Gesetze die Art und Weise der Beglaubigung sowie die Wirkung derselben zu bestimmen (Art. IV, Sekt. 1). Was die Art und Weise der Beglaubigung anlangt, so handelt es sich um rein formale Bestimmungen, die von keinem weiteren Interesse sind. Die einzige Frage von Belang ist, was man unter „vollem Glauben und Geltung" zu verstehen hat, resp. welche Wirkung dieselben haben sollen. Diese Frage ist seit jeher einhellig dahin beantwortet worden, daß die Verfassung nicht irgend welches Hinübergreifen der Jurisdiktion eines Staates in das Jurisdiktionsgebiet anderer Staaten hat verfügen oder auch nur gestatten wollen, sondern daß nur jeder Staat verpflichtet sein soll, unbedingt anzuerkennen, was andere Staaten in Ausübung ihrer rechtmäßigen Jurisdiktion gethan haben. Handelt es sich z. B. um ein in einem Staat gefälltes richterliches Urtheil, so wird dasselbe nicht vollstreckt, wenn der durch das Erkenntniß Betroffene den Nachweis liefern kann, daß das erkennende Gericht nicht zuständig gewesen sei[3]), aber die Richtigkeit des Urtheils an sich kann nicht in Frage

1) Am schärfsten tritt das wohl in New York zu Tage, weil die auf dem rechten Ufer des Hudson, also im Staat New Jersey gelegenen Städte und Ortschaften wirthschaftlich und sozial nur Theile, resp. Vorstädte von New York sind.

2) Zur Illustration mag hier erwähnt werden, daß in neuester Zeit wiederholt darauf hingewiesen worden ist, welch' ein Segen ein nationales Ehescheidungsgesetz sein würde.

3) Das gilt auch, wenn die erforderlichen Formalitäten (due service of process or notice)

gezogen werden. Stehen dem Verurtheilten nach den Gesetzen des Staates, in dem das Urtheil ergangen ist, keine weiteren Rechtsmittel in Betreff desselben zu, so muß es auch in jedem anderen Staat vollstreckt werden. Gewähren ihm dagegen diese Gesetze noch Rechtsmittel irgend welcher Art, so darf er sich derselben auch in jedem anderen Staat bedienen, aber auch nur dieser. Ist jedoch das Urtheil nach den Gesetzen des Staates, in dem es vollstreckt werden soll, verjährt, so hat der Verurtheilte Anspruch auf die Rechtswohlthat dieser Gesetze, aber kein Staat darf Verjährungsgesetze (acts of limitations) erlassen, die in anderen Staaten ergangene Urtheile thatsächlich unvollstreckbar machen. Die richterlichen Urtheile, von denen die Verfassung in dieser Klausel spricht, sind jedoch nur zivilrechtliche Urtheile. In Kriminalsachen greift eine andere Bestimmung Platz.

§ 82. **Auslieferung flüchtiger Verbrecher.** Wer in einem Staat des Hochverraths, der Felonie oder eines anderen Verbrechens angeklagt, sich durch die Flucht der Strafverfolgung entzieht und in einem anderen Staat betroffen wird, soll auf Verlangen der Exekutivbehörde des Staates, von dem er geflohen ist, ausgeliefert werden, behufs Ueberführung in den Staat, dessen Gerichte für die Aburtheilung des Verbrechens zuständig sind (Art. IV, Sekt. 2, § 2). Die Auslieferungspflicht ist eine ganz unbedingte. Wird ein Auslieferungsverlangen gestellt, so muß demselben Folge geleistet werden, wenn die nachstehenden drei Voraussetzungen erfüllt sind: 1. das Verlangen muß in der erforderlichen Form gestellt sein; 2. die Anklage muß in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise vor einem zuständigen Gericht erhoben worden sein; 3. der Angeklagte muß sich durch die Flucht der Strafverfolgung entzogen haben, d. h. er muß sich aus dem Gebiet des seine Auslieferung fordernden Staates entfernt haben, also wirklich persönlich in demselben gewesen sein; soll er das Verbrechen von einem anderen Staate aus begangen haben, wie z. B. im Falle einer Verschwörung, so findet die Verfassungsbestimmung keine Anwendung. Die Exekutivbehörde des Staates, an den das Verlangen gerichtet ist, darf aber die Auslieferung nicht verweigern, weil die That, deren der Angeklagte bezichtigt ist, nach den Gesetzen desselben kein Verbrechen, sondern nur ein Vergehen, oder gar überhaupt nicht strafbar ist. Ein Verbrechen im Sinne dieser Verfassungsbestimmung ist, was die Gesetze des die Auslieferung verlangenden Staates für ein Verbrechen erklären [1]). Dieser wichtige Satz des Oberbundesgerichts hat jedoch in der Praxis keineswegs unbedingte Anerkennung gefunden. Auslieferungsverweigerungen unter der angedeuteten Motivirung sind wiederholt vorgekommen und haben zu langwierigen und ernsten Konflikten zwischen verschiedenen Staaten geführt. Zu den heftigsten und bedrohlichsten hat die Sklavenfrage den Anlaß gegeben. Gewisse Handlungen, wie z. B. die Verleitung von Sklaven zur Flucht, die nach den Gesetzen der Sklavenstaaten schwere Verbrechen waren, erschienen den entschiedeneren Gegnern der Sklaverei in den freien Staaten eher Anerkennung als Strafe zu verdienen und verschiedene Gouverneure, wie der spätere Senator und Staatssekretär W. H. Seward, weigerten sich dem Auslieferungsverlangen Folge zu geben, weil sie nicht als Verbrechen im Sinne der Konstitution gelten lassen könnten, was von den Gesetzen ihres Staates in Uebereinstimmung mit dem sittlichen Urtheil fast der ganzen zivilisirten Welt nicht als solches anerkannt werde. Daß in diesen besonderen Fällen die Weigerung moralisch und politisch gerechtfertigt war, wird man bereitwillig zugeben können, aber

nicht erfüllt worden sind, falls es sich um ein Urtheil in personam handelt. Eine Ladung durch öffentliche Aufforderung genügt jedoch, ein Urtheil in rem ergehen zu lassen, wenn das Vermögensobjekt im Jurisdiktionsgebiet des Staates liegt. Dagegen ist Niemand verpflichtet, einer persönlichen Ladung vor ein Gericht eines fremden Staates Folge zu leisten.

1) Kentucky v. Dennison, Howard XXIV, 99.

die Verwerfung des vom Oberbundesgericht aufgestellten Prinzipes könnte die bedenklichsten Konsequenzen haben. Jetzt, da alle Staaten sich in allen Stücken zu denselben sittlichen Grundsätzen bekennen, stehen seiner vorbehaltlosen Anerkennung jedenfalls keine prinzipiellen Bedenken mehr entgegen, obwohl ja auch noch jetzt in dem einen oder dem anderen Fall die Frage mag aufgeworfen werden können, ob Recht und Gerechtigkeit sich vollständig decken. Glaubt aber ein Gouverneur sein amtliches Handeln durch seine subjektive Ansicht über diese Frage bestimmen lassen zu dürfen, so hat der die Auslieferung verlangende Staat nur die Wahl, die verfassungswidrige Rechtsverweigerung unter Protest hinzunehmen, oder Gleiches mit Gleichem zu vergelten und vorkommenden Falles sich durch Retaliation der gleichen Verfassungswidrigkeit schuldig zu machen, denn das Oberbundesgericht hat erklärt, daß es die Erfüllung der Auslieferungspflicht nicht erzwingen könne [1]). Diese Verfassungsbestimmung, die unbestreitbar zu den wichtigsten gehört, ja schlechthin unentbehrlich ist, muß also nicht ganz zureichend sein, oder das Gesetz (12. Febr. 1793), durch das sie zur Ausführung hat gebracht werden sollen, muß eine Lücke haben, die ausgefüllt werden sollte [2]).

§ 83. **Rechtsgleichheit.** „Die Bürger jedes Staates sollen alle Privilegien und Immunitäten von Bürgern in den verschiedenen Staaten genießen [3]) (Art. IV, Sekt. 2, § 1). Die eminente Bedeutung dieser Bestimmung ergibt sich auf den ersten Blick. Ihr ist es in erster Stelle zuzuschreiben, daß mit der fortschreitenden Entwickelung der Vereinigten Staaten auch die thatsächliche Nationalisirung des Volkes ganz stetig fortgeht. Soweit die Konstitution nicht ausdrücklich anders bestimmt, sind die Staaten hinsichtlich aller Verhältnisse, die nicht durch die Bundesverfassung zu Bundesangelegenheiten gemacht worden sind, vollständig autonom, aber sie können nicht für ihre eigenen Bürger und die Bürger anderer Staaten zweierlei Recht und Gesetz haben [4]). Wer irgendwo in der Union Bürger ist, kann nirgends innerhalb ihres Gebietes Fremder im rechtlichen Sinne des Wortes (alien) sein. Tritt er über die Grenze eines Staates, so tritt er auch in das Recht desselben hinein als ein den Staatsbürgern Gleichrechtiger. Er ist nicht geduldet, empfängt keine Gunst durch das, was ihm gewährt wird, hat sich nicht dabei zu bescheiden, daß ihm dieses oder jenes vorenthalten wird, sondern wo er auch seinen Fuß hinsetzt, steht er ipso facto und ipso jure im Vollgenuß aller Privilegien und Rechte die das Bürgersein (citizenship) gewährt. Was sind das nun aber für Privilegien und Immunitäten, die „Bürgern in den verschiedenen Staaten" als solchen zustehen, und sind hier alle Arten von Bürgern oder nur eine bestimmte gemeint? In richterlichen Erkenntnissen ist die Behauptung aufgestellt worden, daß die Verfassung hier nur von Bürgern der Vereinigten Staaten sprechen wolle. Die Bestimmung finde mithin keine Anwendung auf nicht-naturalisirte Eingewanderte, denen

1) ib. 107, 108.

2) Der folgende Paragraph handelt von der Pflicht, Personen auszuliefern, die in einem Staat zu Dienst oder Arbeit verpflichtet sind (held to service or labor). Weil sie das anstößige Wort Sklaven nicht in die Konstitution aufnehmen wollten, bedienten sich die Urheber der Verfassung dieser gesuchten Umschreibung. Wohl hatten sie bei Annahme dieser Bestimmung nicht ausschließlich Sklaven, sondern z. B. auch Lehrlinge (apprentices) im Auge, aber ihre historische Bedeutung hat sie doch lediglich durch die Sklaverei erhalten und mit der Aufhebung dieser ist sie gegenstandslos geworden.

3) In der entsprechenden Bestimmung der Konföderations-Artikel waren ausdrücklich ausgenommen: »paupers, vagabonds, and fugitives from justice.«

4) »Its (dieser Bestimmung) sole purpose was to declare to the several States, that whatever those rights, as you grant or establish them to your own citizens, or as you limit and qualify or impose restrictions on their exercise, the same, neither more nor less, shall be the measure of the rights of citizens of other States within your jurisdiction.« The Slaughter House Cases, Wallace, XVI, 77.

ein Staat sein sonderstaatliches Bürgerrecht verliehen habe [1]), oder auf freie Farbige, da diese niemals Bürger der Vereinigten Staaten sein konnten [2]). Das XIV. Amendement hat nicht nur die letztere Doktrin bleibend beseitigt, sondern auch die anderen wesentlicheren Schwierigkeiten gehoben, die sich aus den zwei Arten von Bürgerschaft, der staatlichen und nationalen, sowie daraus ergaben, daß ihr rechtliches Verhältniß zu einander durchaus unklar war. Zweifel können nur noch hinsichtlich der nichtnaturalisirten Bürger entstehen [3]), denn „alle Personen, die in den Vereinigten Staaten geboren oder naturalisirt und ihrer Jurisdiktion unterworfen sind [4]), sind Bürger der Vereinigten Staaten und des Staates, in welchem sie ihren Wohnsitz haben." Das sonderstaatliche Bürgerrecht wird zugewanderten Vereinigten Staaten Bürgern nicht verliehen, sondern sie erwerben es eo ipso durch die Niederlassung im Staate, die ihnen nicht verwehrt werden kann, auf der anderen Seite verlieren sie aber auch eo ipso ihr sonderstaatliches Bürgerrecht durch ihre Uebersiedelung in einen anderen Staat oder in ein Territorium. Die Freizügigkeit besteht in den Vereinigten Staaten nicht nur thatsächlich absolut unbeschränkt, sondern sie ist unbestritten eines von den Privilegien, welche die Verfassung in dem IV. Artikel allen Bürgern garantirt und mit dem Vereinigten Staaten Bürger wandert auch das sonderstaatliche Bürgerrecht, soweit er nicht nur vorübergehend seinen Aufenthaltsort ändert, sondern sein Domizil verlegt. Daraus läßt sich erkennen, was für Rechte nicht unter den Privilegien und Immunitäten gemeint sein können, von denen der IV. Artikel spricht und das wiederum erleichtert die Beantwortung der Frage, was für Rechte darunter zu verstehen sind. Politische Rechte, wie das aktive und passive Wahlrecht, sind nie eine unbedingte Konsequenz des Bürgerrechts, wie schon daraus hervorgeht, daß sie immer den Minderjährigen und fast ausnahmslos dem weiblichen Geschlecht vorenthalten sind. Der IV. Artikel redet aber nur von Privilegien und Immunitäten, die durch das Bürgerrecht an sich bedingt sind und politische Rechte sind mithin absolut ausgeschlossen, da diese allerwärts und in allen Fällen untrennbar mit dem (rechtlichen) Domizil verknüpft sind. Nicht alle Rechte, die überhaupt irgend welchen Bürgern des Staates zustehen, sind den Bürgern aller Staaten zugesichert, sondern nur diejenigen, welche die Bürger des Staates unter den gleichen Umständen haben. Die Gesetzgebung der Staaten soll keine Unterschiede zu Gunsten ihrer Bürger machen dürfen, aber die Konstitution hat sie selbstverständlich nicht verpflichten wollen, den Bürgern anderer Staaten Vorrechte einzuräumen und das wäre der Fall, wenn diese auch Anspruch auf die politischen Rechte hätten. Was für Privilegien und Immunitäten den Bürgern als solchen in den verschiedenen Staaten zustehen, ist aber nie gesetzlich festgestellt worden und auch die richterlichen Erkenntnisse geben keine erschöpfende Beantwortung der Frage. Richter Washington [5]) hat eine Aufzählung versucht [6]) und nennt vornehmlich: Schutz und Rechtssicherheit; das Recht, Eigenthum

1) Davis v. Pierse, 7 Minn., 13, angeführt bei Bump, 290.

2) Dred Scott v. Sandford, Howard, XIV, 393.

3) Wie Cooley (Principles, 244) sagen kann: »It is impossible to conceive of such a status as citizenship of a State unconnected with citizenship of the United States,« ist mir unverständlich, denn auch das XIV. Amendement hat den Staaten das Recht, ihr Sonderbürgerrecht ganz nach ihrem Belieben zu verleihen, offenbar in keiner Weise verkümmert. Es spricht nur aus, was auch schon früher anerkannter Grundsatz war (Pierre Gassies v. Jean Gassies Ballon, Peters VI, 761; 1832), nämlich daß kein Staat Bürgern der Vereinigten Staaten sein Bürgerrecht vorenthalten kann, sondern dasselbe von diesen durch die Thatsache der Domizilirung gewonnen wird.

4) Durch diese Klausel sind auch diejenigen Indianer ausgeschlossen, die noch im Stammverbande leben, auch wenn der Stamm innerhalb eines Staates lebt, denn die Jurisdiktion der Vereinigten Staaten über die Stämme ist nur eine beschränkte und bedingte.

5) Corfield v. Coryell, 4 Wash. C. C., 380, 381.

6) Er konstatirt vorher, daß nur Privilegien und Immunitäten gemeint seien, die als »fundamental« angesehen werden müßten.

jeder Art zu erwerben; Freizügigkeit und Niederlassungsrecht mit der Befugniß, jedem gesetzlichen Beruf obzuliegen; Anspruch auf die Rechtswohlthat des writ of habeas corpus; das Recht, vor allen Gerichten in jeder von den Gesetzen bestimmten Weise sein Recht zu suchen; Rechtsgleichheit bezüglich Steuern und Auflagen. Daß alles dieses in den Rahmen der Bestimmung des IV. Artikel fällt, ist nie bestritten worden, in den Legislaturen wie in den Gerichten hat jedoch stets die Ansicht von Richter Curtis [1]) vorgeherrscht, daß sich nicht vollkommen zutreffend und erschöpfend a priori feststellen lasse, was ein Privilegium oder eine Immunität im Sinne dieser Klausel sei, und daß es daher sicherer sei, die Frage von Fall zu Fall zu entscheiden. Das Gleiche gilt natürlich auch von den „Privilegien oder Immunitäten von Bürgern der Vereinigten Staaten“, die nach dem XIV. Amendement kein Staat durch ein Gesetz verkürzen darf. Cooley (Principles, 247) spricht die wohl nicht anzufechtende Ansicht aus, daß die Aufnahme dieser Bestimmung insofern als überflüssig anzusehen ist, als die Staaten offenbar auch vorher das Recht dazu nicht gehabt haben. Aus der Aufnahme der Bestimmung erhellt aber jedenfalls, daß die Privilegien und Immunitäten von Bürgern der Vereinigten Staaten und von Staatenbürgern einander nicht vollständig decken können, wenn sie auch zum Theil zusammenfallen mögen. Erstere sind ferner unstreitig aus der Bundesverfassung zu ermitteln. Das Oberbundesgericht macht beispielsweise in den Slaughter House Cases [2]) einige derselben namhaft [3]) und konstatirt daß, soweit das Kompetenzgebiet der Bundesregierung reicht, auch solche Privilegien und Immunitäten bestehen können [4]). In demselben Falle hat es aber auch entschieden daß, was die Privilegien und Immunitäten von Staatsbürgern anlangt, die „Sicherheit und der Schutz“ derselben nach wie vor den Staaten obliegt und nicht etwa durch dieses Amendement der „besonderen Hut“ (special care) der Bundesregierung überwiesen worden sind [5]).

Rechte und Rechtssicherheiten Einzelner.

§ 84. **Der „ordentliche Weg Rechtens“ und gleicher Schutz der Gesetze.** „Niemandem soll Leben, Freiheit oder Eigenthum außer auf ordentlichem Wege Rechtens genommen werden“ (V. Amendement). Das IV., V., VI., VII. und VIII. Amendement sind in gewissem Sinne nur die nähere Ausführung und Erläuterung dieses Grundsatzes, der durch das XIV. Amendement auch für die Staaten verbindlich gemacht und für sie dahin ergänzt worden ist, daß sie keiner unter ihrer Jurisdiktion stehenden Person den gleichen Schutz der Gesetze versagen dürfen. Wie daraus, daß Letzteres nicht auch der Bundesregierung ausdrücklich zur Verpflichtung gemacht worden ist, nicht geschlossen werden darf, daß sie nach den Intentionen der Verfassung dieses Prinzip nach Belieben soll verletzen dürfen, so darf auch die Aufnahme des ersten Satzes in das XIV. Amendement nicht dahin gedeutet werden, daß erst mit seinem Inkrafttreten das in ihm enthaltene Prinzip in den Staaten, resp. in einem Theile der Staaten zur Geltung gelangt ist. Abgesehen von den Sklaven und zum Theil auch den freien Farbigen ist es seit jeher auch ein Fundamentalsatz der Verfassung jedes Einzelstaates gewesen, aber weil man glaubte besorgen zu müssen, daß in den ehemaligen Sklavenstaaten die Farbigen Vergewaltigungen und Unbilligkeiten aller Art ausgesetzt sein

1) Conner v. Elliot, Howard, XVIII, 593.
2) Wallace, XVI, 79, 80.
3) Weitere Beispiele siehe bei Cooley, Principles, 245—247.
4) »we venture to suggest some which owe their existence to the Federal government, its National character, its Constitution, or its laws.«
5) Wallace, XVI, 75, 78.

würden, hielt man es für nöthig, ihnen Rechtssicherheit und weiter auch Rechtsgleichheit durch die Bundesverfassung zu garantiren. Allein wenn das auch die Entstehungsursache dieses Theils des XIV. Amendements ist, so sind doch die beiden Sätze keineswegs nur für die Farbigen der früheren Sklavenstaaten von Bedeutung. Einige der wichtigsten Rechtsstreitigkeiten, bei denen man sich auf sie glaubte berufen zu können, sind in den nördlichen Staaten ausgefochten worden und staatsrechtliche Grundfragen von der äußersten Tragweite, die mit der Rassenfrage in keinerlei Zusammenhang standen, waren in ihnen involvirt. So wenig es auch auf den ersten Blick nothwendig erscheinen mag, bedürfen daher die beiden Bestimmungen doch einer etwas näheren Erörterung.

Es ist allgemein anerkannt, daß die Worte „ordentlicher Weg Rechtens" (due process of law) als technischer Ausdruck zu fassen sind und dem »law of the land« der Magna Charta entsprechen. Damit ist gesagt, daß die Bestimmung nicht nur den Gerichten und der Exekutive, sondern auch der gesetzgebenden Gewalt eine Beschränkung auferlegt [1]), denn dem Recht des Landes liegen gewisse Prinzipien zu Grunde und der ordentliche Weg Rechtens wird verlassen, wenn diese Prinzipien verletzt werden; daß die Verletzung in der Form eines Gesetzes durch die Legislative geschieht, kann ihr keine Rechtskraft geben. Allein die gesetzgebende Gewalt soll nur nicht in der Form von Gesetzen Willkür und Unrecht zum Recht machen dürfen, denn unter jenen Prinzipien sind lediglich die allgemeinsten Rechtsgrundsätze verstanden, d. h. Niemand darf ungehört verurtheilt werden, der Thatbestand ist zu ermitteln und das Erkenntniß darf nur nach vorhergehender gesetzmäßiger Prüfung der Sache durch ein zuständiges Gericht (trial) ergehen [2]). Das läßt also dem gesetzgeberischen Willen den weitesten Spielraum und die Worte „ordentlicher Weg Rechtens" im V. und XIV. Amendement stellen wohl denselben Grundsatz auf, aber sie besagen nicht, daß unter der Bundesverfassung und den Bundesgesetzen einerseits und den Staatenverfassungen und Staatengesetzen andererseits das Rechtsverfahren das gleiche sein müsse. Die Staaten haben, was das XIV. Amendement anlangt, volle Freiheit, den ordentlichen Weg Rechtens ganz nach ihrem Belieben zu gestalten, so lange sie jene grundliegenden Prinzipien nicht verletzen. Sie haben dabei in ihren Verfassungen oder durch ihre Gesetze alles das, was in den fünf vorhin genannten Amendements hinsichtlich der Bundesregierung festgesetzt wird, dem wesentlichen Inhalte nach auch für sich maßgebend gemacht, aber sie sind dazu nicht durch die Bundesverfassung verpflichtet gewesen und können es, so weit diese in Rede steht, jeden Augenblick ändern. Die verfassungsrechtlichen Streitfragen, die sich aus dieser Bestimmung des XIV. Amendements ergeben können, würden daher vermuthlich nie sehr erhebliche Schwierigkeiten darbieten, wenn sich immer leicht und mit unzweifelhafter Gewißheit entscheiden ließe, was unter dem »deprive of property« zu verstehen sei. Daß die entsprechende Bestimmung des V. Amendements und mithin auch die des XIV. nicht jede zwangsweise Entziehung von Eigenthum ohne Aufbietung des umständlichen richterlichen Apparats untersagt, ist längst entschieden. Das Besteuerungsrecht schließt eine solche Deutung absolut aus. Es sind auch überhaupt nicht die direkten, sondern die indirekten Eigenthumsentziehungen gewesen, die zu prinzipiellen Meinungsverschiedenheiten von großer Tragweite Anlaß gegeben haben. Wann, in welcher Weise und in welchem Umfange darf ein Staat die Verwerthung eines Privateigenthums regeln? Das sind Fragen, die, zum Theil in Verbindung mit der großen Frage der Verbind-

1) Den, Murray and Kayser v. The Hoboken Land and Improvement Company, Howard, XVIII, 276.

2) Webster's Works V, 487, 488.

lichkeit legislativer Kontrakte und zum Theil in Verbindung mit der Frage der Garantie gleichen gesetzlichen Schutzes, die Gerichte in den letzten Jahren wiederholt beschäftigt und mit Recht das Interesse des Volkes im höchsten Maße erregt haben.

In dem bereits erwähnten Falle Munn v. Illinois [1]) hat das Oberbundesgericht den Grundsatz aufgestellt, daß „Privateigenthum, welches ein öffentliches Interesse betrifft, (is affected with), aufhört lediglich juris privati zu sein“; wenn Jemand sein Eigenthum einem Gebrauch widme, an dem das Publikum ein Interesse hat, so gebe er (grants) dem Publikum ein Interesse an diesem Gebrauch und müsse sich dem unterwerfen, daß er, soweit das von ihm in dieser Weise geschaffene Interesse reicht, zum gemeinen Besten von dem Publikum kontrolirt werde. Hinsichtlich gewisser Arten von Eigenthum hat dieser Grundsatz schon längst im amerikanischen Recht eine beschränkte Geltung gehabt. Es ist z. B. nie bestritten worden, daß »common carriers« (Vermittler des öffentlichen Verkehrs, was den Transport anlangt) dem Gerichtszwang unterworfene Pflichten gegenüber dem Publikum haben, die gesetzlich geregelt werden können. Allein es fragt sich, ob der Grundsatz in der Allgemeinheit, wie er hier von dem Oberbundesgericht aufgestellt ist, anerkannt werden darf und ob die Kontrole durch das Publikum, d. h. durch den Staat, immer die Gestalt annehmen darf, daß dieser ganz nach seinem Dafürhalten bestimmen kann, was dem Eigenthümer für die Benutzung seines Eigenthums zu zahlen ist? Die Sätze sind elastisch genug, um offenbare Absurditäten, wie die Regelung der Preise von Miethwohnungen durch den Staat, in ihren Rahmen zu bringen und es ist unbestreitbar, daß der Staat, wenn er die Preise für die Benutzung von Privateigenthum bestimmen darf, das öffentlichen Interessen dient, diese Preise so festsetzen könnte, daß der Eigenthümer einer Vermögensberaubung im Sinne der Verfassung ausgesetzt würde. In einem solchen Falle wäre die Normirung der Preise durch Gesetz offenbar verfassungswidrig, denn der Eigenthümer wäre nicht auf dem ordentlichen Wege Rechtens um sein Eigenthum gebracht worden. Betragen z. B. die Selbstkosten des Transports auf einer Eisenbahn zwei Cents per Meile und der Staat gestattet ihr nur einen Cent zu fordern, so werden die Aktionäre eines Theiles ihres Eigenthumes beraubt, da sie dasselbe nicht verwerthen können. Zwingt der Staat sie aber gar als common carriers den Betrieb fortzusetzen, so wird ihnen jeden Tag zum Besten des die Bahn benutzenden Publikums ganz direkt auch ein Theil des Kapitals genommen, da die Betriebskosten das Kapital aufzehren. Daß dergleichen Vergewaltigungen nicht nur in das Reich müßiger Spekulation gehören, hat die Erfahrung bereits gelehrt. Die öffentliche Meinung hat höchst übertriebene Vorstellungen von dem Nutzen gehabt, den die Eisenbahnen abwerfen und unter dem Druck dieser öffentlichen Meinung ist es schon gelegentlich zu höchst bedenklichen Experimenten gekommen. Auf der anderen Seite haben aber Eisenbahnen, Kompagnien für die Aufspeicherung von Getreide (Elevator Companies) und dergl. Gesellschaften oft ein thatsächliches Monopol, durch das sie das Publikum in der That in einer das Gemeinwohl schädigenden Weise bedrücken können und auch bedrückt haben. Die Staatsraison kann daher gebieterisch ein Eingreifen durch Gesetz heischen und eine angemessene gesetzliche Sicherstellung des Publikums gegen ungebührliche Ausbeutung, wo die freie Konkurrenz keinen oder doch keinen hinlänglichen Schutz zu gewähren vermag, wird nicht als eine Eigenthumsberaubung im Sinne der Konstitution anzusehen sein. Gerade bei den Eisenbahngesellschaften hat es sich sehr deutlich gezeigt, daß auch von anderen Gesichtspunkten aus eine weitergehende staatliche Kontrole als bisher dringend geboten sein kann. Die freie Konkurrenz hat vielfach größere Uebelstände zur Folge gehabt als das Monopol. Die sog. Eisenbahnkriege schädigen nicht nur die

1) 94 U. St. 113, Otto IV.

Aktionäre, sondern führen oft Katastrophen für die so gut wie schutzlosen Bondsbesitzer herbei und ziehen das gesammte wirthschaftliche Leben in der empfindlichsten Weise in Mitleidenschaft. Diese sich beständig steigernden Mißstände haben einen solchen Grad erreicht, daß meines Erachtens die öffentliche Meinung sich auch mit steigendem Nachdruck für den angegebenen Grundsatz des Oberbundesgerichts erklären wird, trotz der nicht gering anzuschlagenden Gefahr, daß es bei seiner Anwendung anfänglich auch weder an Unverstand noch an Mißbräuchen fehlen wird. Die Mittel und Wege, diesen vorzubeugen und abzuhelfen, lassen sich jedoch unstreitig finden und sehr wesentlich dazu beitragen wird das unaufhaltsame weitere Durchdringen der Prinzipien der sog. Reform des Zivildienstes, die den öffentlichen Aemtern den Charakter von Spolien für Parteidienste nehmen und dadurch mächtig darauf hinwirken, daß wiederum, wie in früheren Zeiten, die besseren Elemente mehr und mehr das Uebergewicht in den legislativen Körpern erhalten. Dadurch wird eine tiefgreifende Wandelung in den staatsrechtlichen Verhältnissen der Einzelstaaten eingeleitet werden. Hinsichtlich gewisser Verhältnisse, in Betreff deren die Grundsätze des laisser aller bisher fast absolute Geltung gehabt haben, werden diese nach und nach immer weiter eingeengt werden, während der Grundcharakter aller Institutionen, die Sitten und Gewohnheiten, die ganze Weise des Denkens und Empfindens des gesammten Volkes doch hinlängliche Bürgschaft dafür bieten, daß die in diesem und jenem Stück zu weit getriebene Vergesellschaftlichung des Staates nicht in das Gegentheil, d. h. in eine zu weit getriebene Verstaatlichung der Gesellschaft umschlagen wird.

Andere Entscheidungen des Oberbundesgerichtes, wie z. B. die in den gleichfalls bereits angeführten Slaughter House Cases, fördern nach einer anderen Richtung hin die gleiche Tendenz. Es handelt sich hier allerdings noch viel weniger um die Aufstellung eines ganz neuen Grundsatzes, aber den Bestrebungen, ein stets anerkanntes Prinzip auf Grund des XIV. Amendements ungebührlich einzuschränken, ist ein Riegel vorgeschoben worden. Die Garantie des gleichen Schutzes der Gesetze wollte man in einer Weise ausbeuten, die auf der einen Seite aus der Rechtsgleichheit auf Kosten des Gemeininteresses eine Zwangsjacke für die gesetzgebende Gewalt zu machen suchte, und andererseits gewisse Seiten des sozialen Lebens einem unter den obwaltenden Verhältnissen widernatürlichen und schlechthin unerträglichen Zwang unterwerfen sollte. Im Namen der Rechtsgleichheit sollten der Polizeihoheit der Staaten Schranken gesetzt werden, die in vielen Fragen eine gebührende Sorge für das Gemeinwohl unmöglich gemacht hätten und für die Farbigen suchte man im Namen der Rechtsgleichheit auch die soziale Gleichheit zu erzwingen. In beiden Hinsichten sind die radikalisirenden Tendenzen unterlegen und den Staaten ist die erforderliche Bewegungsfreiheit erhalten geblieben. Was die letztere Frage anlangt, so ist damit unstreitig auch den Farbigen selbst in den ehemaligen Sklavenstaaten ein großer Dienst geleistet worden. Die Weißen werden nicht beständig dadurch gegen sie aufgereizt, daß man ihnen täglich und stündlich in Eisenbahnen, Dampfschiffen, Gasthäusern, Schulen u. s. w. ihre Gesellschaft gewaltsam aufdringt und doch ist der Grundsatz republikanischer Gleichheit gewahrt, da die Farbigen nicht als Untergeordnete behandelt werden dürfen, indem man ihnen unter den gleichen Voraussetzungen Geringeres bietet, sondern nur nicht gesetzlich die Ignorirung der Thatsache gefordert wird, daß sie eine andere Rasse sind, deren vollständige soziale Verschmelzung mit den Weißen der Natur zuwiderlaufen würde und darum im Interesse beider Rassen gar nicht angestrebt werden darf.

§ 85. **Verhaftungen, Haussuchungen und Beschlagnahmen.** Das IV. Amendement entspricht dem Grundsatz des englischen Rechts, der in dem stolzen Wort »my

house is my castle« seine volksthümliche Formulirung gefunden hat. Jedermann soll gegen Willkürakte der öffentlichen Gewalten sichergestellt sein. Diese müssen mit zureichenden Befugnissen ausgerüstet sein, um Verbrecher ermitteln und überführen zu können, aber sie sollen nicht berechtigt sein, Zwangsmittel anzuwenden, um sich darüber zu unterrichten, ob ein Anlaß zu einem Verdacht vorliegt, der Grund zu einer gerichtlichen Untersuchung geben würde. „Das Recht der Einzelnen (of the people) auf Sicherung ihrer Person, Wohnung, Papiere und Habe (effects) gegen ungerechtfertigte (unreasonable) Nachsuchungen und Beschlagnahmen (und Verhaftungen) [1]) soll nicht verletzt werden." Der zweite Satz, der mit dem ersten durch ein „und" verbunden ist, gibt an, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um Nachsuchungen, Beschlagnahmen und Verhaftungen gerechtfertigt zu machen. Daß sie nur auf einen schriftlichen Befehl einer zuständigen obrigkeitlichen Persönlichkeit hin (warrant) erfolgen dürfen, ist allerdings nicht ausdrücklich gesagt, aber es geht ganz unzweifelhaft daraus hervor, daß dieser Satz eben lediglich die nähere Erläuterung des ersten sein soll. Ein solcher Eingriff in die Rechtssphäre des Einzelnen ohne warrant kann nicht zulässig sein, wenn sogar hinsichtlich der warrants eine ganze Anzahl von Bedingungen erfüllt sein müssen, um sie rechtskräftig zu machen. Diese Bedingungen sind nun folgende: Durch Eid oder eidesstattliche Bekräftigung muß erhärtet werden, daß gegründeter Anlaß vorhanden ist, den Erlaß eines warrant für gerechtfertigt zu halten (probable cause), und in dem warrant muß genau angegeben sein, was für ein Ort zu durchsuchen sei, was für Personen verhaftet oder was für Gegenstände mit Beschlag belegt werden sollen. Diese Bestimmung ist gegen die inzwischen auch in England abgeschafften sog. general warrants gerichtet, die ohne solche Spezifizirungen zur Vornahme von Verhaftungen, Haussuchungen und Beschlagnahmen ermächtigten. Die Polizei darf in der Ausübung ihrer legitimen Funktionen natürlich auch ohne warrant Einlaß in die Häuser fordern, resp. erzwingen, und Verhaftungen vornehmen. Bei Betretung auf frischer That steht letzteres Recht Jedermann zu. Ein ohne warrant Verhafteter muß jedoch stets sogleich vor ein zuständiges Gericht oder einen zuständigen Beamteten gebracht werden. Wird in einer der genannten Hinsichten ein Eingriff in die persönliche Rechtssphäre gemacht, ohne daß den in diesem Amendement gemachten Bedingungen vollkommen genügt ist, so hat der Betreffende immer den Nachweis zu liefern, daß einer der besonderen Fälle vorlag, in denen das nach Maßgabe des öffentlichen Interesses gestattet ist [2]).

§ 86. **Kriminaljustiz.** Das V., VI. und VIII. Amendement handeln vornehmlich von den Rechtssicherheiten und Rechtswohlthaten, die in der Kriminalrechtspflege unantastbar sein sollen. Das VI. Amendement ist nur eine Erweiterung des bereits besprochenen 3. Paragraphen in der 2. Sektion des 3. Artikels. Die Bestimmung, daß alle Kriminalprozesse vor einem Geschworengerichte zu führen sind, ist zunächst dahin ergänzt, daß die Verhandlungen öffentlich geführt werden müssen und thunlichst bald stattzufinden haben. Da einige Staaten in zwei Gerichtsdistrikte getheilt worden waren, wurde jetzt außerdem bestimmt, daß der Prozeß nicht nur in dem Staat, sondern auch in dem Gerichtsdistrikt zu führen sei, in dem das Verbrechen begangen worden. Außerdem sind dem Angeklagten noch zugesichert: Mittheilung der Anklageakte, Konfrontirung mit den Belastungszeugen, Zwangsvorladung der Entlastungszeugen und Gestellung eines

1) Der englische Ausdruck seizures kann nicht durch ein Wort übersetzt werden, da er auf Personen wie Dinge angewendet wird.

2) Ein Gesetz, das Steuerbeamte autorisirt, die Vorlage von Geschäftsbüchern und Papieren zu verlangen, um sich zu überzeugen, daß die Steuer-, resp. Zollgesetze nicht verletzt worden sind, ist von den Gerichten für verfassungsmäßig erklärt worden. Die Entscheidung mag nicht anzufechten sein, aber das Gesetz hat zu den größten Mißbräuchen Anlaß gegeben.

Rechtsbeistandes[1]). Unter „Jury" ist die common law Jury von zwölf Männern verstanden, die ein einhelliges Verdikt abgeben müssen; können sie zu keiner Uebereinstimmung gelangen, so muß eine neue Jury gebildet werden. Ohne Angabe eines Grundes (peremptory challenges) können nach einem Gesetz vom 8. Juni 1872 bei Bildung der Jury bei Hochverrath und anderen Kapitalverbrechen von dem Angeklagten 20 und von den Vereinigten Staaten 5, bei anderen „Felonien" von jenem 10 und von diesen 3, in allen anderen Fällen von jeder Seite drei Geschworene zurückgewiesen werden. Nach dem V. Amendement darf die Anklage bei Kapital- oder anderen „entehrenden" (infamous) Verbrechen nur auf »presentment« oder »indictment« einer Anklagejury (grand jury) erfolgen. Bei einem presentment handelt die Anklagejury auf ihre eigene Kenntniß hin, ohne daß ihr eine Anklageakte (indictment) unterbreitet worden ist und die Anklageakte muß nachträglich von dem Gericht aufgesetzt werden. Beim indictment handelt die Anklagejury nicht aus eigener Initiative, sondern auf Grund einer ihrer Entscheidung unterbreiteten Anklageakte. Daß der Ausdruck „entehrende Verbrechen" ein technischer ist, wird allgemein anerkannt, allein die Definitionen sind weder hinlänglich klar, noch stimmen sie vollständig mit einander überein[2]). Das ist jedoch insofern von keinem Belang, als bei allen Verbrechen, die unter die Justizhoheit der Union fallen, die Anklage durch »presentment oder indictment« erhoben wird. Die Anklagejury muß nach einem Gesetz vom 3. März 1865 aus nicht weniger als 16 und nicht mehr als 23 Geschworenen bestehen[3]). Keine Anwendung findet diese Bestimmung des V. Amendements auf das Bundesmilitär und auf die Miliz, wenn dieselbe in Zeiten öffentlicher Gefahr oder im Kriege im Dienste der Vereinigten Staaten steht, d. h. bei diesen darf der Kongreß durch Gesetz ein kriegsgerichtliches Verfahren anordnen. — Niemand darf gezwungen werden, gegen sich selbst zu zeugen, noch darf Jemand wegen desselben Verbrechens zweimal zur Verantwortung gezogen werden (put in jeopardy of life or limb). Im Sinne dieser Bestimmung ist jedoch Jemand erst zur Verantwortung gezogen worden, wenn die Geschworenen ein Verdikt abgegeben haben. Muß der Prozeß aus irgend einem gesetzlichen Grunde abgebrochen werden, so gilt er, was diese Bestimmung anlangt, als nicht geführt. Ebenso natürlich, wenn dem Verurtheilten ein neuer Prozeß gestattet wird, da ihm dadurch nur eine Rechtswohlthat gewährt ist. Gewährt wird ihm dieselbe, wenn nach Ansicht des Gerichtes die Verurtheilung im Widerspruch mit dem Gesetz oder dem beigebrachten Beweismaterial erfolgt ist. Bei Kapitalverbrechen kann das Gericht auch ohne Zustimmung des Angeklagten die Jury entlassen, wenn es einen zwingenden Grund dafür zu haben glaubt. Geben die Geschworenen nur hinsichtlich einiger Anklagepunkte ein Verdikt ab, so ist der Angeklagte hinsichtlich dieser gegen eine neue Anklage geschützt, aber in Betreff der übrigen kann ihm ein neuer Prozeß gemacht werden. Ist die Entlassung der Jury ohne Zustimmung des Angeklagten erfolgt, obwohl keiner von den Fällen vorlag, die das Gesetz als eine Nothwendigkeit anerkennt, d. h. im Fall eines sog. mis-trial, darf er nicht wieder wegen derselben Verbrechen unter Anklage gestellt werden, obwohl er nicht freigesprochen worden ist[4]). — Das

1) In England wurde den Angeklagten ein Rechtsbeistand erst durch ein Gesetz von 1836 gewährt.

2) Brunner im Supplement zur 2. Auflage von Desty's Constitution of the United States p. 320 sagt: »Infamous crimes in the meaning of this clause are only those made infamous or declared a felony by express act of Congress«, und zitirt dafür United States v. Wynn, 3 Mc Crary, 266.

3) Siehe J. Proffatt, Law of Jury Trial, San Franc., 1877; H. Hirsh, Law relating to Juries, N. Y. 1879.

4) An die Bestimmungen des V. Amendements über die Kriminaljustiz schließt sich ganz unvermittelt das Verbot an, Privateigenthum ohne angemessene Entschädigung für öffentliche Zwecke

VIII. Amendement verbietet Bürgschaften und Geldbußen übermäßig hoch (excessive) anzusetzen und grausame und ungewöhnliche Strafen zu verhängen. Bürgschaft pflegt immer zugelassen zu werden, außer wenn es sich um ein Verbrechen handelt, das mit dem Tode oder lebenslänglichem Zuchthause bestraft wird, sie darf aber auch in diesen Fällen bewilligt werden.

§ 87. **Geschworengerichte in der Zivilrechtspflege.** Das VII. Amendement gebietet, in common law Prozessen, in denen es sich um einen Werth von mehr als 20 Doll. handelt, das Recht auf ein Geschworenverfahren zu erhalten und verbietet, eine Thatfrage, über die eine Jury befunden hat, in irgend einem Vereinigten Staaten Gericht anders als nach den Regeln des common law einer neuen Prüfung zu unterziehen. Da hier nur von der Erhaltung eines Rechtes die Rede ist, so ist hier offenbar 1) das englische common law zur Zeit der Annahme der Verfassung gemeint und 2) waltet keine verfassungsrechtliche Verpflichtung ob, das Recht auch auf Fälle auszudehnen, in denen es früher nicht bestand. Da ferner nur ein Recht erhalten werden soll, so können sich die Parteien desselben begeben[1]) und das Recht gilt sogar für hinlänglich gewahrt, wenn in einer Appellationsinstanz ein Geschworenverfahren gefordert werden darf. Zu beachten ist außerdem, daß das Recht auf common law Prozesse beschränkt ist; im Billigkeitsverfahren und in der Admiralitäts- und Seegerichtsbarkeit besteht es nicht. Ist in einem common law Prozeß die Thatfrage durch eine Jury entschieden worden und es findet eine Appellation statt, so hat das Appellationsgericht mit der Thatfrage nichts zu thun; es hat lediglich darüber zu befinden, ob das Gesetz richtig angewendet worden ist. Nur wenn es einen neuen Prozeß gestattet, kommt die Thatfrage wieder zur Verhandlung, aber dann muß sie auch wiederum durch eine Jury entschieden werden. — Die Bestimmungen des VII. Amendements finden auch auf solche common law Prozesse Anwendung, die ursprünglich vor einem Staatengericht mit einer Jury geführt und erst durch Appellation vor das Oberbundesgericht gebracht worden sind.

Amendirung der Verfassung.

§ 88. **Für die Amendirung der Verfassung** sind im V. Artikel verschiedene Wege vorgesehen. Die Initiative kann entweder von dem Kongreß oder von den Staatslegislaturen ergriffen werden. Letztere dürfen jedoch selbst keine Amendements vorschlagen, sondern der Kongreß muß eine Konvention zu diesem Behufe berufen, wenn zwei Drittel der Legislaturen sämmtlicher Staaten es fordern. Das ist bis jetzt noch nie geschehen. Alle Amendements sind vom Kongreß ausgegangen, in dem beide Häuser mit einer Zwei-Drittel-Majorität für den Vorschlag sein müssen. Ob seinen Anträgen Folge gegeben werden soll, haben immer die Staaten zu entscheiden, aber der Kongreß bestimmt, ob das Votum der Staaten von den Legislaturen oder von eigens zu dem Zweck berufene Konventionen abzugeben ist. In beiden Fällen ist eine Majorität von drei Vierteln sämmtlicher Staaten zur Annahme eines Amendements erforderlich. Von einer Verpflichtung der Staaten, sich über ein vorgeschlagenes Amendement schlüssig zu machen, spricht die Verfassung nicht und die Praxis hat die

zu nehmen. — Das Expropriationsrecht steht der Bundesregierung selbstverständlich nur zu, wo es sich um öffentliche Zwecke handelt, die in ihrem Kompetenzgebiet liegen. Es wird auf das »right of eminent domain« zurückgeführt und das haben die Staaten, vorbehaltlich eben der Rechte, die sich hinsichtlich der verfassungsmäßigen Zwecke der Bundesregierung aus ihm herleiten lassen. In den Territorien haben die Vereinigten Staaten das right of eminent domain, verwandelt sich das Territorium in einen Staat, so geht es aber auf diesen über. Siehe über das right of eminent domain Cooley, Constitutional Limitations, Chapter XV.

1) Das Gleiche gilt nicht vom Kriminalprozeß. Bei diesem ist die Jury ein nothwendiger Bestandtheil des Gerichtes und der Angeklagte kann nicht auf sie Verzicht leisten.

Frage dahin entschieden, daß eine solche Verpflichtung nicht besteht. Die Frage, ob und wie weit ein Staat an sein Votum gebunden ist, wenn es ein zustimmendes gewesen, ist früher besprochen worden. In verbindlicher Weise ausgetragen ist sie nicht und die Möglichkeit ist keineswegs ausgeschlossen, daß sie noch einmal zu ernsten Weiterungen Anlaß gibt.

Dritter Abschnitt.

Das Staatsrecht der Einzelstaaten.

§ 89. **Vorbemerkungen.** Es muß darauf Verzicht geleistet werden, das Staatsrecht aller der 38 Staaten der Union einzeln zu behandeln. Die Rücksicht auf den Raum würde das schlechthin unmöglich machen, auch wenn man sich auf die oberflächlichste Skizze beschränken wollte. Eine oberflächliche Skizzirung würde jedoch eine endlose Reihe von Wiederholungen bieten. Andererseits genügt aber auch schon ein flüchtiges Durchlesen der Verfassungsurkunden, um sich zu überzeugen, daß es ebenso durchaus unzulässig wäre, einen bestimmten Staat herauszugreifen und sein Staatsrecht eingehender zu entwickeln. Die Wahl müßte eine ganz willkürliche sein, denn in den Einzelheiten finden sich so viele und so bedeutsame Verschiedenheiten, daß keiner als Muster- oder Normalstaat bezeichnet werden kann. Es bleibt daher nur übrig, sich daran genügen zu lassen, in großen Umrissen eine allgemeine Charakterisirung zu geben, besonders hervorhebend, was allen oder den meisten gemeinsam ist und die wichtigsten Verschiedenheiten kurz andeutend. Um die nicht zu vermeidende Wiederholung derselben Redewendungen thunlichst zu beschränken und keinen Ballast unfruchtbarer Details aufzuhäufen, soll nicht immer erwähnt werden, von welchen oder auch nur von wie vielen Staaten das Gesagte gilt. Handelt es sich um Bestimmungen oder Verhältnisse, die einem oder wenigen Staaten eigenthümlich sind, so wird darauf hingewiesen werden. Aus dem Fehlen einer besonderen Bemerkung soll jedoch nicht geschlossen werden dürfen, daß es stets etwas ganz Allgemeingültiges ist. In den wichtigeren Fragen, in denen das der Fall ist, wird es ausdrücklich konstatirt werden.

§ 90. **Ursprung der Verfassungen.** Die Verfassungen der Staaten sind ausnahmslos das Werk von „Verfassungs-Konventionen“ [1]), aber viele Verfassungen enthalten Bestimmungen, die ohne Mitwirkung von Verfassungs-Konventionen Bestandtheile von ihnen geworden sind. Konventionen sind Instrumente, deren sich das Volk aus Zweckmäßigkeitsgründen bei der Verfassungsgebung bedient, aber ihre Aufgabe sollte sich immer nur auf die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes beschränken. Das Volk — wie auch von allen Verfassungen in mehr oder minder präziser Formulirung ausdrücklich konstatirt wird — ist der alleinige Inhaber aller politischen Gewalt und kann daher auch allein dem Staate sein Grundgesetz geben. Das sind grundliegende Prinzipien, die nicht nur theoretisch von der äußersten Wichtigkeit sind. Wiederholt ist es von der größten politischen Bedeutung geworden, daß Konventionen — theils unter Berufung auf Vorgänge in dem Kampfe der Kolonien gegen das Mutterland,

1) Constitutional Convention. Der Ausdruck kann nicht durch „konstituirender Konvent“ übersetzt werden. Der Begriff umfaßt diesen, aber hat weitere Grenzen. Die Amerikaner unterscheiden zwischen revolutionary und constitutional convention und es haben in den Ver. Staaten viele Konventionen getagt, die mit Verfassungsgebung oder Verfassungsänderungen nichts zu thun gehabt haben.

theils nach dem Vorbilde des Konvents der ersten französischen Revolution — den Anspruch erhoben haben, Trägerinnen der Volkssouveränetät zu sein [1]) — ein Anspruch, der in seinen letzten logischen Konsequenzen auf eine vollständige Umkehrung des letzten Grundprinzipes des amerikanischen Volksthums hinausläuft, d. h. die Volkssouveränetät in ihr gerades Gegentheil verkehrt. Diese Ansicht, die auf dem logischen Widersinn einer mit völliger Entäußerung identischen Uebertragung der Souveränetät beruht, verliert jedoch immer mehr an Boden namentlich was die Verfassungsgebung anlangt. Einige Verfassungen bestimmen nicht nur, daß das Volk darüber zu befinden habe, ob eine Generalrevision der Verfassung durch eine Konvention stattfinden solle, sondern setzen auch fest, daß die revidirte oder neue Verfassung dem Volke zur Abstimmung unterbreitet werden muß. Die Zehn- oder Hunderttausende können des Auskunftsmittels der Vertretung nicht entrathen, soweit es sich um das Entwerfen einer Verfassung handelt, aber sowohl die Initiative [2]) wie den bindenden Beschluß hat das Volk in diesen Fällen ausdrücklich und unbedingt sich vorbehalten. Darum lassen sich hier aber auch nicht einmal irgend welche Scheingründe für die andere mindestens ebenso bedenkliche Irrlehre finden, daß „das Volk" — das heißt hier die Majorität der politisch vollberechtigten Bevölkerung — kraft seiner Souveränetät auch in einer anderen als der in der Konstitution festgesetzten Weise Verfassungsänderungen vornehmen dürfe. Der Begriff der Volkssouveränetät hat in den Vereinigten Staaten vollständig den vagen und demagogisch phrasenhaften Charakter verloren, der ihn in der ersten französischen Revolution sowohl zu einer Quelle wie zum Deckmantel aller denkbaren Ungeheuerlichkeiten gemacht hat. Die Volkssouveränetät ist nicht nur nach der Theorie, sondern thatsächlich die alleinige Basis des ganzen Staatsrechtes der Union wie der Einzelstaaten, aber nach der amerikanischen Theorie wie Praxis sind Volkssouveränetät und schrankenlose Willkür nicht identisch. Das Volk kann nicht gebunden werden, aber es bindet sich selbst und gerade weil es sich selbst gebunden hat, kann es um so weniger das Recht haben, sich über das durch seinen souveränen Willen aufgerichtete Recht hinwegzusetzen. Obwohl die angedeutete verkehrte Auffassung von dem Wesen der Souveränetät auch in den Vereinigten Staaten ihre Geschichte gehabt hat [3]), sind diese Grundsätze doch von Generation zu Generation den Amerikanern mehr und mehr in Fleisch und Blut übergegangen und das erklärt die den Europäern auf den ersten Blick oft so überraschende Erscheinung, daß wir auf der breitesten demokratischen Grundlage ein Staatsleben sich abspielen sehen, das im Allgemeinen durch einen eminent

1) Es braucht nur an die Konventionen erinnert zu werden, die ihre resp. Staaten nach der Präsidentenwahl von 1860 aus der Union herausdekretirten. — Theoretisch von besonderem Interesse und praktisch von großer Bedeutung war das Vorgehen der Lecompton Konvention in Kansas (1857), die allerdings dem Volke die Entscheidung überlassen wollte, aber nicht hinsichtlich der ganzen von ihr entworfenen Verfassung, sondern nur in Betreff einer Bestimmung; das Volk sollte darüber abstimmen, ob es „die Verfassung mit Sklaverei" oder „die Verfassung ohne Sklaverei" haben wolle. Die Majorität des Volkes wollte die Verfassung aber überhaupt nicht. In der von der Verfassung angeordneten Abstimmung wurde „die Konstitution mit Sklaverei" mit 6266 gegen 567 Stimmen angenommen. Schon vorher hatte jedoch die Territoriallegislatur auf einen späteren Tag eine Abstimmung mit anderer Fragestellung angeordnet und bei dieser wurden 10,266 Stimmen gegen und nur 162 Stimmen für die Konstitution abgegeben. Die Folge war ein langer und erbitterter parlamentarischer Kampf, der schließlich mit dem Siege der Freibodenpartei und des Prinzipes der Volkssouveränetät endigte, aber erst nachdem die Sklavenstaaten sezedirt waren. — Die Zahl der Konventionen, die ihr Werk nicht dem Volk unterbreitet haben, ist nicht klein. Jameson (p. 446) zählt ihrer bis 1866 40 auf, von denen 29 die bestehenden Verfassungen zu revidiren hatten. Diesen 40 stehen in demselben Zeitraum 78 gegenüber, die das richtige Prinzip befolgten. — Einige Verfassungen enthalten gar keine Bestimmungen über Verfassungsrevisionen durch Konventionen.

2) Das gilt nur von Verfassungsrevisionen durch Konventionen. Von der Initiative der Legislaturen hinsichtlich einzelner Verfassungsamendements wird später die Rede sein.

3) Siehe namentlich die Geschichte von „Dorr's Rebellion" in Rhode Island 1841. Die wesentlichsten Thatsachen sind kurz zusammengestellt bei Jameson, pp. 216 ff.

konservativen Geist charakterisirt ist. Die Demagogie hat in ihm vielfach einen weiten Spielraum gefunden, aber unruhige Neuerungs- und Experimentirsucht haben sich bisher nur gerade hinlänglich manifestirt, um sie als die die Regel bestätigenden Ausnahmen bezeichnen zu können und, abgesehen von den Doktrinen der radikalen Abolitionisten, hat die Agitation auch in diesen Ausnahmsfällen nicht den gesetzlichen Boden verlassen. Nicht trotz, sondern zum großen Theil gerade wegen der konsequenten Durchführung des Prinzips der Volkssouveränetät sind die Vereinigten Staaten bis jetzt für revolutionäre Tendenzen ein weniger günstiger Boden gewesen als die meisten europäischen Staaten, woraus jedoch selbstverständlich nicht — wie die Amerikaner zu thun pflegen — ohne Weiteres gefolgert werden darf, daß dieses auch unter anderen Verhältnissen und bei anderen Völkern unzweifelhaft immer der Fall sein würde.

§ 91. **Bestandtheile der Verfassungen.** Die Verfassungen pflegen aus drei Theilen zu bestehen: der Bill of Rights, der eigentlichen Verfassung (the Frame of Government) und der sog. Schedule. Letztere ist, genau genommen, gar nicht ein Bestandtheil der Verfassung, sondern nur ein Anhängsel von temporärer Bedeutung, das denn auch einigen Verfassungen vollständig fehlt. Sie enthält vornehmlich die Bestimmungen, wie der Wille des Volkes darüber festgestellt werden soll, ob es den Verfassungsentwurf zur Verfassung erheben will, und trifft die nöthigen Anordnungen hinsichtlich des Ueberganges aus dem alten in den neuen Zustand.

Die Bill of Rights enthält die „Grundrechte". Meist ist sie an die Spitze der Verfassung gestellt und auch so benannt. Ein näheres Eingehen auf sie scheint nicht geboten zu sein, da sie nicht nur unter einander ihrem wesentlichen Inhalte nach übereinstimmen, sondern auch im Großen und Ganzen nur in etwas eingehenderer Weise die Prinzipien feststellen, die uns bereits aus der sog. Bill of Rights der Bundesverfassung bekannt geworden sind. Hervorgehoben werden muß nur, daß auch hier die Grundrechte nicht erst durch die Verfassung verliehen werden; sie werden als bestehend angesehen und nur in der Verfassung hergezählt, um sich in der wirksamsten Weise gegen ihre Verletzung durch die Organe der staatlichen Gewalt sicher zu stellen. Darum findet sich auch bisweilen am Schluß noch die Erklärung, daß aus der Aufzählung gewisser Grundrechte nicht geschlossen werden dürfe, daß sich das Volk anderer begeben habe.

Organisation der Regierungen. Die Trennung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt ist in allen Staaten ebenso streng durchgeführt wie in der Bundesregierung und eine große Anzahl von Verfassungen erklärt noch ausdrücklich, daß keine von ihnen in die Sphäre der anderen hinübergreifen darf, so weit die Verfassung nicht anders bestimmt.

§ 92. **Die gesetzgebende Gewalt.** Der offizielle Name der Staatslegislaturen ist meist The General Assembly, aber im gewöhnlichen Sprachgebrauch werden sie fast nur The Legislature genannt. In sämmtlichen Staaten bestehen die Legislaturen aus zwei Kammern, von denen die zahlreichere The Assembly [1]) und die kleinere The Senate heißt. Weder hinsichtlich des aktiven noch des passiven Wahlrechtes waren ursprünglich radikal demokratische Grundsätze vorherrschend, im Laufe der Zeiten haben sie aber überall immer mehr obgesiegt. Wohl bestehen noch hier und da gewisse Beschränkungen, aber im Großen und Ganzen ist man doch berechtigt zu sagen, daß seit der Annahme des XV. Amendements der Bundesverfassung das sog. allgemeine Stimmrecht allerwärts das thatsächlich geltende Prinzip geworden ist. Und auch hinsichtlich des passiven Wahlrechtes beziehen sich die Restriktionen nur auf das Alter und auf den

1) Auch House of Representatives.

Wohnsitz. In letzterer Beziehung sind die Bestimmungen viel strenger als in den konstitutionellen Staaten Europa's. Während in diesen das Prinzip prävalirt, daß die Wähler sich ihren Vertreter suchen dürfen, wo es ihnen beliebt, glaubt man in den Vereinigten Staaten großes Gewicht auf die lokale Repräsentation legen zu sollen. In einigen Staaten hat man nicht einmal der Gesetzgebung die Regelung dieser Frage überlassen, sondern die Verfassungen bestimmen, daß die Verlegung des Wohnsitzes aus dem Wahlbezirk ipso facto den Verlust des Mandates nach sich zieht und natürlich auch die Wiederwahl ausschließt. Ebenso allgemein ist der Grundsatz angenommen, daß besoldete Beamte [1]) nicht Mitglieder der Legislatur sein dürfen und zwar gilt das sowohl von Staats- wie Bundesbeamten. Andererseits darf auch Mitgliedern der Legislatur kein Staatsamt übertragen werden, das während ihrer Mitgliedschaft geschaffen worden ist oder dessen Emolumente während derselben vergrößert worden sind. In einigen wenigen Staaten sind endlich auch Geistliche von der Legislatur ausgeschlossen. — Wenn von den Mitgliedern der beiden Kammern verschiedene Qualifikationen gefordert werden, so betreffen sie nur das Alter. Eine prinzielle Verschiedenheit, wie bei den beiden Häusern des Kongresses, findet bei der Bildung der Kammern der Legislaturen nicht statt. Die Senatoren gehen wie die Mitglieder der Assembly aus direkten Wahlen hervor und ein Unterschied besteht nur in der Größe der Wahlbezirke [2]).

Die Amtsdauer ist dagegen mit wenigen Ausnahmen eine verschiedene und zwar währt das Mandat der Senatoren fast immer doppelt so lang wie das der Assembly; die Regel ist 4, resp. 2 Jahre. Ueberschritten werden diese Ziffern nie. Bei der Assembly findet stets Integralerneuerung und bei dem Senat meist hälftige Erneuerung statt. Dadurch wird, wie im Kongreß, die Möglichkeit gesteigert, daß in den beiden Kammern verschiedene Parteien die Majorität haben, aber andererseits dient die Kontinuität in der einen Kammer zur Kräftigung der konservativen Tendenzen und darauf kann um so unbedenklicher das größere Gewicht gelegt werden, als — wie bei der Besprechung der Exekutivgewalt näher gezeigt werden wird — in den Einzelstaaten sogar noch mehr als in der Bundesregierung eine parlamentarische Regierung im europäischen Sinne des Wortes etwas dem amerikanischen Verfassungs- und Staatsrecht vollständig Fremdes ist.

Die regelmäßigen Tagungen der Legislaturen finden theils jährlich und theils jedes zweite Jahr statt. In neuester Zeit hat sich in der öffentlichen Meinung eine Strömung geltend gemacht, die vielleicht im Laufe der Zeit dahin führen wird, daß die einjährigen Legislaturperioden ganz verschwinden. Die Erfahrung, wird gesagt, habe in vielen Staaten den Beweis geliefert, daß die Legislaturen, da sie sich nicht mit der hohen Politik zu befassen hätten, in gewöhnlichen Zeiten sehr wohl in einer Session den wahren Bedürfnissen in gesetzgeberischer Hinsicht für zwei Jahre Genüge thun könnten und für außerordentliche Fälle sei hinlänglich dadurch vorgesorgt, daß der Gouverneur die Legislatur zu einer außerordentlichen Tagung berufen könne. Auf der

1) Einige, wie z. B. Friedensrichter, pflegen namentlich ausgenommen zu sein, weil sie nicht als Beamte im gewöhnlichen Sinne des Wortes angesehen werden können, obwohl sie ein öffentliches Amt innehaben.

2) In Illinois ist durch die Verfassung von 1870 die sog. Minoritätsvertretung für das Repräsentantenhaus eingeführt. Die betreffende Bestimmung lautet: »The House of Representatives shall consist of three times the number of the members of the Senate, and the term of office shall be two years. Three Representatives shall be elected in each Senatorial District . . . In all elections of Representatives aforesaid, each qualified voter may cast as many votes for one candidate as there are Representatives to be elected, or may distribute the same, or equal parts thereof, among the candidates, as he shall see fit, and the candidates highest in votes shall be declared elected.«

anderen Seite habe aber die Erfahrung in den Staaten mit einjähriger Legislaturperiode auch gelehrt, daß die Legislaturen, wenn sie nicht hinlänglich zu thun fänden, sich immer zu thun zu machen wüßten. Wären sie einmal beisammen, so schienen sie sich verpflichtet zu fühlen, eine gewisse Zeit beisammen zu bleiben und ein gewisses Quantum von Gesetzen zu liefern. Die Gesetzgebungsstatistik der Staaten, die es in der einen und in der anderen Weise versucht, zeige, daß bei der einjährigen Legislaturperiode in jedem Jahre ebenso viele Gesetze gemacht würden wie bei der zweijährigen Legislaturperiode in jedem zweiten Jahre. In dem ersteren Falle würden also offenbar viele mindestens unnöthige Gesetze erlassen und unnöthige Gesetze hätten immer an und für sich dadurch, daß sie unnöthig sind, nachtheilige Wirkungen. Die für die Wohlfahrt von Staat und Gesellschaft so wesentliche Stabilität der Verhältnisse werde ganz grundlos gestört und eine höchst bedenkliche Experimentirsucht genährt. Daß in dieser Argumention viel Wahres liegt, wird Niemand bestreiten können, der die Thatsachen unbefangen prüft, und die Ansicht, daß es weise sein könne, dem Redebedürfniß und legislatorischen Eifer der Gesetzgebung einen Zügel anzulegen, ist in den Vereinigten Staaten eine zu alte, um sie dadurch unterdrücken zu können, daß man sie für eine die Grundprinzipien der Demokratie antastende Ketzerei erklärt. Mehrere Verfassungen limitirten die Dauer der Session und zwar bemessen sie die Zeit zum Theil ziemlich karg — 40 und 45, aber auch 60 und 90 Tage. Allerdings kann die festgesetzte Zeit überschritten werden, aber es pflegt eine so starke Majorität für den Beschluß gefordert zu werden, daß er sich nicht leicht ohne wirklich triftige Gründe wird durchsetzen lassen. Ein eigenthümliches Mittel hat die Konstitution von Nebraska von 1867 versucht. Sie beschränkt nicht die Dauer der Sessionen, aber während sie wie die Verfassungen aller anderen Staaten das Prinzip der Diäten adoptirt, bestimmt sie, daß dieselben nicht über 40 Tage gezahlt werden sollen. Soweit durch die Ausübung eines derartigen Druckes die gewünschte Wirkung erwartet werden kann, dürfte sie auch dadurch zu erzielen sein, daß statt der Tagegelder ein mäßig bemessenes Jahresfixum gezahlt wird. Auch das ist versucht worden (Wisconsin, 1867 vom Volke angenommenes Amendement), allein abgesehen von den betreffenden Staaten hat sich die öffentliche Meinung bis jetzt nicht für diese Experimente erwärmt, oder auch nur sich überhaupt mit der Frage beschäftigt, ob nach dieser Richtung hin Aenderungen wünschenswerth seien.

Hinsichtlich der Befugnisse der Legislaturen lautet die verfassungsrechtliche Fragestellung wesentlich verschieden von der in Betreff der Befugnisse des Kongresses. Der Kongreß hat nur die Befugnisse, die ihm durch die Bundesverfassung verliehen sind, die gesetzgeberische Gewalt der Staatslegislaturen dagegen ist unbeschränkt, so weit ihr nicht durch die Bundesverfassung oder durch die Staatsverfassung Schranken gesetzt werden [1]). Das ist jedoch nicht dahin zu verstehen, daß diese Beschränkungen immer in ausdrücklichen Worten ausgesprochen sein müssen. Wie es allgemein anerkannt ist, daß den Faktoren der Bundesregierung »implied powers« zustehen, so ist es auch nie bestritten werden, daß die Staatslegislaturen »implied restrictions« unterworfen sind, d. h. Beschränkungen, die aus gewissen Bestimmungen der Bundesverfassung oder der Staatsverfassung gefolgert werden müssen oder sich aus der staatlichen Natur der Union, dem Genius des amerikanischen Volksthums, u. s. w. ergeben. Immerhin aber lautet

1) »The rule of construction of state constitutions is that they are not special grants of power to legislative bodies, like the constitution of the United States, but general grants of all the usually recognized powers of legislation not actually prohibited or expressly excepted. The exception must be construed strictly as against those who stand upon it, and liberally in favor of the government.« Southern Pacific Railroad Company v. Orton, 6 Sawyer. 157; Hammond I, 20, § 28.

bei einer Besprechung der Kompetenz der Legislaturen die Frage nicht: was dürfen sie thun, sondern was dürfen sie *nicht* thun? Dazu kommt dann jedoch allerdings noch die weitere Frage: wie müssen sie thun, was sie zu thun befugt sind? Aus den oben entwickelten Gründen können hier hinsichtlich beider Fragen nur einige besonders bedeutsame oder besonders charakteristische Momente hervorgehoben werden.

Die gesetzgeberische Initiative steht ausschließlich den Legislaturen zu und zwar beiden Kammern in ganz gleicher Weise. Wohl ist hier und da der Assembly das Privilegium verliehen worden, daß alle „Geldbills" von ihr ausgehen müßten, aber die Erkenntniß ist immer allgemeiner geworden, daß bei den Legislaturen noch viel weniger als bei dem Kongreß irgend ein Anlaß vorliegt, die englische Verfassung in dieser Beziehung zum Muster zu nehmen, da die Senate der Staatslegislaturen gerade so gut wie die Assemblies Volkshäuser sind und darum von einer Analogie der Verhältnisse gar keine Rede sein kann. Die Freiheit der Initiative bedingt jedoch nicht vollständige Freiheit in formaler Hinsicht. Eine große Anzahl von Verfassungen bestimmt ausdrücklich, daß jedes Gesetz nur einen Gegenstand betreffen darf — eine Bestimmung, die auch in der Bundesverfassung sehr angebracht wäre, da mit den sog. „Reitern" (riders) nicht selten Mißbrauch getrieben worden ist [1]). Namentlich sind die „Appropriationsbills" dazu benutzt worden, Maßnahmen durchzusetzen, die, wenn sie selbstständig vorgeschlagen worden wären, entweder im Kongreß nicht die Zustimmung der Mehrheit erhalten hätten, oder von dem Präsidenten nicht sanktionirt worden wären. So lange es nicht in ausdrücklichen Worten für verfassungswidrig erklärt worden ist, einander fremde Gegenstände in einem Gesetz zu verkoppeln, und weiter, so lange der Präsident (resp. der Gouverneur) Appropriationsbills nur in toto gutheißen oder zurückweisen darf, wird aber — besonders in Zeiten hochgradiger politischer Erregung — die Majorität des einen oder des anderen Hauses immer bei Gelegenheit der Versuchung unterliegen, in dieser illoyalen und verwerflichen Weise ihren Willen zur Geltung zu bringen.

Von kaum geringerer Bedeutung ist die Bestimmung, die sich gleichfalls in vielen Verfassungen findet, daß jede Bill drei Male laut und deutlich ihrem vollen Wortlaute nach verlesen werden muß. Wenn das auch im Kongreß geschehen müßte, würde ebenfalls viel Unfug vermieden werden. Dort werden die Bills oft nur ihrem Titel nach verlesen und am Schluß jeder Session bricht eine wahre Ueberschwemmung von Bills herein, über die abgestimmt wird, obwohl die meisten Mitglieder keine Ahnung von dem Inhalt eines großen Theiles derselben haben. Daß in Folge dieser Verfahrungsweise denn auch Jahr für Jahr viele Dinge durchgeschmuggelt werden, die sich im hellen Tageslicht nicht sehen lassen können, ist ja selbstverständlich.

Auffällig ist die Bestimmung mehrerer Verfassungen, daß zur Annahme eines Gesetzentwurfes nicht die Mehrheit der anwesenden, resp. abstimmenden Mitglieder genügt — natürlich vorausgesetzt daß es eine beschlußfähige Anzahl ist — sondern eine Majorität aller erwählten Mitglieder gefordert wird. Das wesentlichste Motiv für diese Bestimmung mag die ganz allgemeine Erwägung sein, daß der Wohlfahrt des Volkes am besten gedient ist, wenn der Gesetzgebungswagen vor allen Dingen möglichst sicher fährt und daß darum die Nachtheile, welche die Erschwerung des Zustandekommens guter Gesetze hat, mehr als aufgewogen werden durch die Vortheile einer Erschwerung des Zustandekommens schlechter Gesetze. Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, daß man auch im Besonderen der Gefahr hat vorbeugen wollen, daß Gesetze, die dem wahren Willen der Legislatur nicht entsprächen, von einer unskrupulösen Minorität durch die

1) Siehe m. Verfassungsgeschichte III, 726—730.

geschickte Verwerthung des zufälligen Stimmenverhältnisses in einem gegebenen Augenblick durchgebracht werden könnten. Es liegt nahe, das zu vermuthen, weil in den Verfassungen neueren Datums vielfach andere Bestimmungen Aufnahme gefunden haben, die sich nur aus der Ueberzeugung erklären lassen, daß man sich kaum sorgfältig genug gegen die Listen grundsatzloser Politiker schützen könne[1]), die einen Sitz in der Legislatur zu gewinnen verstanden haben. Die ergriffenen Vorsichtsmaßregeln gehen zum Theil so weit, daß die Gerichte Verletzungen der betreffenden Bestimmungen überhaupt nicht konstatiren oder aus anderen Gründen nicht zur Basis eines Urtheilsspruches machen können, eine offenbare und höchst bedenkliche Anomalie, denn wenn Verfassungswidrigkeit die Gesetze null und nichtig macht und die Gerichte darüber zu befinden haben, ob die Gesetze verfassungswidrig sind, dann dürfen die Verfassungen auch keine Bestimmungen enthalten, die jeden Augenblick Anlaß zum Aufwerfen der Verfassungsfrage geben können, aber nach der Natur der Sache jede Möglichkeit ihrer Entscheidung ausschließen. Ueberdieß können die Schäden in den gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten, auf die diese Bestimmungen so scharf hinweisen, unmöglich durch derartige formale Kautelen geheilt werden. Dieselben wenden sich lediglich gegen die Symptome und lassen die Ursachen vollständig unberührt. Wo man aber glaubt, in einer geradezu raffinirten Weise nach formalen Kautelen suchen zu sollen, da muß man auch die Schäden für so bedeutsam halten, um mit dem größten Ernst bestrebt zu sein, ihnen an die Wurzeln zu greifen und zwar um so mehr, weil die Grenzen der gesetzgeberischen Kompetenz der Legislaturen so weit gesteckt sind und sich in Folge des oben angegebenen Grundsatzes oft nicht mit der wünschenswerthen Bestimmtheit und Schärfe ziehen lassen. Ein Mißbrauch der Gewalt läßt sich eben viel leichter verhüten, wenn man zu sagen hat, was gethan werden darf, als wenn es festzusetzen gilt, was nicht gethan werden darf und dabei doch die erforderliche Bewegungsfreiheit gewahrt bleiben soll. Allein wenn in der Thätigkeit der Legislaturen Schäden zu Tage getreten sind und sich in so bedrohlicher Weise entwickelt haben, daß man es für nothwendig erachtet hat, zu solchen formalen Kautelen zu greifen, so ist das zum geringsten Theil dem zuzuschreiben, daß die Ueberwindung der angedeuteten Schwierigkeiten in der Formulirung der Verfassungen nicht vollkommen geglückt ist. Es hat vielmehr ganz spezifische Ursachen, unter denen die die vornehmste ist, daß man die Aemter als Parteibeute zur Ablohnung von Parteiverdiensten behandelt und dadurch die Politik zu einem Geschäft gemacht hat, das um so einträglicher ist, je unsauberer es getrieben wird und ein erfolgreiches Emporklimmen auf der politischen Leiter um so sicherer verspricht, je mehr man die politische Mache dem staatsmännischen Streben überordnet. Abgesehen von der Aemterfrage, deren Regelung überdieß zum großen Theil der Gesetzgebung überlassen ist, haben die Verfassungen sehr richtig die Punkte gefunden, die für die Sicherung einer reinen und nur auf das wahre Wohl des Volkes bedachten Gesetzgebung die wesentlichsten sind und die richtigen Grundgedanken sind auch meist mit nicht geringem Geschick hinsichtlich der Einzelheiten zu angemessener und wirksamer Anwendung gelangt. Viele Verfassungen stellen jedes einzelne Mitglied der Legislatur so weit, als es eben möglich ist, unter die ständige und unmittelbare Kontrole der öffentlichen Meinung durch die zwei Bestimmungen, daß sowohl über Gesetzentwürfe wie bei allen von der Legislatur vorzunehmenden Wahlen namentlich und viva voce abgestimmt werden muß, während umgekehrt bei den Volks-

1) Siehe in The Nation, July 15, 1875, den A new kind of veto betitelten Aufsatz. Da heißt es: »they (provisions like these) proceed not upon the theory that certain subjects have been proved by experience improper for legislation, but on the much simpler theory that the legislature is a body which cannot be trusted to act honestly.«

wahlen die geheime Abstimmung durch Stimmzettel (ballot) die unverbrüchliche Regel aller Staaten ist. Ferner sind namentlich die neueren Verfassungen darauf bedacht, den Legislaturen alle Versuchungen zum Mißbrauch ihrer Gewalt thunlichst fernzuhalten. Die Erfahrung hat gelehrt, daß diese mit am stärksten bei allen Arten von »special legislation« sind und darum ist die Tendenz immer schärfer hervorgetreten, in Betreff dieser den Legislaturen die Hände möglichst fest zu binden; sie sollen nur allgemeine Gesetze erlassen, um nicht auf Kosten der Gesammtheit Einzelnen Vortheile der einen oder der anderen Art zuwenden zu können.' Besondere Aufmerksamkeit schenken die Verfassungen daher auch meist dem Kapitel über die „Korporationen". In Bezug auf diese ist der Gesetzgebung der Weg so fest abgesteckt, als es irgend mit der Natur des Gegenstandes verträglich ist, denn da hier Geldinteressen von oft enormer Größe in Frage stehen, können auch die stärksten Hebel angesetzt werden, um der Korruption eine breite Gasse zu brechen. Namentlich ist auch die Befugniß sehr eingeschränkt oder ganz versagt, die Mittel oder den Kredit des Staates in irgend einer Weise für eine Korporation zu engagiren. Einige Verfassungen gehen noch weiter und suchen überhaupt den Staat von allen Sachen fernzuhalten, bei denen bedeutende Summen in einer Weise zur Verwendung gelangen würden, die Leuten mit weiten Gewissen und ebenso geschickten wie begehrlichen Händen bequeme Gelegenheit bieten würde, sich die Taschen aus dem Staatssäckel zu füllen. Mehrere Konstitutionen verbieten es vollständig, solche gemeinnützige Arbeiten, die in den Vereinigten Staaten „innere Verbesserungen" genannt werden, vom Staate unternehmen und ausführen zu lassen, und andere untersagen wenigstens, zu diesem Behuf Schulden zu kontrahiren — eine Politik, die jedenfalls gar sehr ihre zwei Seiten hat. Um sich davon zu überzeugen, braucht man sich nur die Geschichte des Erie Kanals zu vergegenwärtigen, dem New York es unbestritten zum großen Theil zu danken hat, daß es sich eine so dominirende Stellung in dem wirthschaftlichen Leben der Union errungen hat. Dieses Beispiel weist auf das zweite Motiv hin, das neben den angegebenen Erwägungen jenen Bestimmungen zu Grunde liegt. Das amerikanische Volk ist nahezu einhellig der Ansicht, daß der Staat sich keinen Aufgaben unterziehen soll, denen die Privatthätigkeit gewachsen ist und diese Ansicht ist neu gekräftigt worden durch die Geschichte der Landschenkungen an Eisenbahnen, seitdem die großen transkontinentalen Bahnen vollendet sind, die ohne eine solche Unterstützung nicht hätten gebaut werden können [1]). Gerade von den gebildetsten und denkendsten Amerikanern hört man jedoch auch nicht selten das Bekenntniß, daß die staatliche Bethätigungssphäre zur Zeit schon deswegen nicht über das schlechthin Nothwendige ausgedehnt werden dürfe, weil das Regiment in solchen Händen zu liegen pflege, daß man zu gewärtigen haben würde, zu den Mißständen, die daraus erwachsen sind, daß große öffentliche Interessen, wie der größte Theil der öffentlichen Verkehrsanstalten, zu unbedingt Privaten überlassen worden sind, neue und größere Mißstände hinzugefügt zu sehen. Es zeigt sich eben nicht nur in den oben besprochenen formalen Kautelen, sondern

1) Es haben jedoch nicht etwa nur diese Bahnen Landschenkungen vom Kongreß erhalten. Die ersten Schenkungen wurden am 20. Sept. 1850 zum Besten der Illinois Central, Mobile and Chicago und Mobile and Ohio River Bahnen gemacht. Von dem genannten Tage an bis zum 3. März 1873 — m. W. ist später keine Verwilligung mehr erfolgt — sind 100 Schenkungen, an denen 72 Bahnen partizipirt haben, im Gesammtbetrage von ungefähr 190,000,000 acres gemacht worden. Die letzte Zahl ist nach den Angaben in den Berichten des Commissioner of the General Land Office berechnet, aber die Regierung erklärt selbst diese Angaben für nicht verläßig. — Die Union und Central Pacific haben außer der Landschenkung noch eine Subsidie von zusammen ungefähr Doll. 55,000,000 in der Form von Regierungsbonds erhalten, die als Hypothek auf den Bahnen ruhen. — Die Landbewilligungen sind in der Weise gemacht, daß den Bahnen auf jeder Seite der Bahnlinie per Meile eine gewisse, bald größere bald kleinere, Anzahl von „Sektionen" überwiesen werden. (Siehe den Abschnitt über die Territorien in Betreff der Sektionen.)

auch in manchen anderen Verfassungsbestimmungen, daß man den Legislaturen mit einem gewissen Mißtrauen glaubt begegnen zu müssen und die Verfassungen sind in dieser Hinsicht der getreue Ausdruck der öffentlichen Meinung. Es ist das in der That einer der charakteristischsten Unterschiede zwischen den Verfassungen der Einzelstaaten der Union einerseits und den Verfassungen europäischer Staaten, aber auch der amerikanischen Bundesverfassung andererseits. In einer wichtigen Frage nimmt dieses Mißtrauen bisweilen eine Gestalt an, die es mehr im Lichte einer Bevormundung erscheinen läßt, die jedoch nicht minder überraschend ist [1]). Auch hinsichtlich der Finanzgesetzgebung sind den Legislaturen meist sehr genaue Vorschriften gemacht. Sie bezwecken, einer ungeordneten und leichtfertigen Finanzwirthschaft vorzubeugen, und da sie dazu angethan sind, diesen Zweck zu erreichen, so weit das eben durch Verfassungsbestimmungen geschehen kann, so geben sie gewiß keinen Anlaß zu einer abfälligen Kritik. Namentlich die unbedingte Verpflichtung, bei Kontrahirung jeder Staatsschuld auch sofort für die Amortisirung derselben Vorsorge zu treffen — bisweilen muß die Amortisirung in sehr kurzer Zeit erfolgen — verdient unstreitig alle Anerkennung. Einen eigenthümlichen Eindruck macht es aber doch, in den Verfassungen das Maximum der zulässigen Staatsschuld festgesetzt zu finden und zwar um so mehr, weil es so niedrig gestellt ist, daß auch eine Mittelstadt die Last ohne Gefahr tragen könnte. Allerdings sind die außerordentlichen Fälle eines Krieges, eines Aufstandes und einer Invasion stets ausgenommen und die amerikanischen Staaten sind ja auch reich genug, um bei ehrlicher und halbwegs vernünftiger Wirthschaft ohne jede Schwierigkeit ihre regelmäßigen Bedürfnisse auf dem

1) Sehr bemerkenswerth sind die nachstehenden Auslassungen der »Nation« vom 29. Jan. 1885. »The assembling of the legislatures of the various States for their winter's work has attracted fresh attention to the machinery of legislation, and produced many suggestions on the subject. All of these rest generally on the idea that most legislative work in the United States is defective and slipshod, that the laws are badly drawn, that they are passed without proper reference to and comparison with Statutes already in force, that they are frequently jobs disguised as statutes. Governor Hill, of this State (New York), in his first message, recommended that a lawyer be appointed as permanent legislative counsel to draft bills, to advise the members and committees with reference to proposed legislation, and to inspect the various bills before their final passage, so as to detect errors and imperfections, and to suggest necessary amendments. The necessity of taking some such step, he thinks, is shown very clearly by the fact that, during the session of 1883 in this State, some forty-five bills were recalled from the Executive Chamber, after their final passage, for necessary amendment and correction, while during the session of 1884 there were fifty such instances (!). The critics of the Governor's recommendation can only say in reply to this that such work ought to be done by the legislative committees themselves; but the evil to be cured is the fact that the committees will not do it. The only machinery for preventing bad legislation at Albany is the veto of the Governor, and the Governor now has to do the work of legal adviser to the Legislature, through the veto power, in a very clumsy way; i. e., he has in most cases to correct defects by killing the bills, when, if the Legislature could have been properly advised at the outset, amendments might have been made which would have enabled him to sign them.« Diese Zustände sind um so bezeichnender, weil in allen Legislaturen Juristen das hervorstechendste Element bilden. Am schärfsten tritt der gerügte Uebelstand in den sog. »private bills« zu Tage. Von diesen heißt es in dem angeführten Artikel: »As soon as business begins, a great crop of bills are introduced, most of which are designed to give some person or corporation a special privilege under, or exemption from, the operation of laws binding on the community. These bills are drawn up not by the legislators who introduce them, but by lawyers privately retained and paid by the special interests behind the bills, and who, naturally enough, as long as they get what their clients want, care very little what the effect on the general body of the law may be. When the bills, thus prepared, get into committee, there are no rules of any value governing the procedure with regard to them. Those interested adversely have not necessarily any notice to appear; there is no attempt to take proof judicially, but ‚counsel' are permitted to make any statements they please.« Als Heilmittel wird das Verfahren vorgeschlagen, dessen Einführung vor mehr als einem halben Jahrhundert dem gleichen Unwesen in England so wirksam ein Ende gemacht hat. In Massachusetts hat man dieses bewährte Beispiel bereits bis auf einen gewissen Grad nachgeahmt.

Wege der Steuererhebung befriedigen zu können. Allein den Staaten mit Ausnahme der Fälle, in denen ihre Existenz mehr oder minder bedroht ist, die Aufnahme von Anleihen thatsächlich ganz zu untersagen — denn einige hunderttausend Dollar sind nur eine nominale Summe — kann doch nur unter der Voraussetzung gerechtfertigt sein, daß die Staaten prinzipiell gewisse Aufgaben, die von den Kulturstaaten der alten Welt in ihre Bethätigungssphäre gezogen werden, nicht sollen angreifen dürfen, so weit sie die Aufwendung so beträchtlicher Geldmittel erfordern, daß sie den laufenden Einkünften nicht entnommen werden können. Hinsichtlich solcher Fragen dürfen die betreffenden Staaten nicht mit weitem Blick zum Frommen künftiger Zeiten arbeiten, sondern sie müssen sich auf eine Politik von heute auf morgen beschränken. Das ist denn auch zum Theil, wie aus den angeführten Bestimmungen über die inneren Verbesserungen erhellt, mehr oder minder bewußt und bestimmt die Absicht der Urheber der Verfassungen gewesen und sie haben sich dabei im Einklange mit dem Charakter befunden, den im Großen und Ganzen die Entwickelung gemäß den gegebenen Verhältnissen bisher thatsächlich in den Vereinigten Staaten getragen hat. Die Amerikaner — vom Standpunkte der höchstentwickelten Kulturstaaten Europas gesehen — sind noch genöthigt, den größten Theil ihrer Kräfte darauf zu verwenden, aus dem Rohen herauszuarbeiten und die breiten und tiefgründigen Fundamente eines Kulturstaates höchster Ordnung zu legen. Weder haben sie den Ueberschuß an Zeit, geistigen Kräften und Kapital, der dazu erforderlich ist, die staatliche Bethätigung so weit auszudehnen und allseitig so gründlich durchzubilden, wie es in den ältesten europäischen Kulturstaaten geschehen ist, noch haben sie bis jetzt einen Anlaß, den Grundgedanken ihrer Politik aufzugeben, denn der Erfolg hat den Beweis geliefert, daß die so eigenthümlich gestalteten Kulturprobleme, vor die sie gestellt sind, am raschesten und besten der Lösung entgegengeführt werden, wenn der Staat vor der Gesellschaft in den Hintergrund tritt, die Organisirung und das organisirte Wirken der Gesellschaft thunlichst in freier Selbstbethätigung erfolgt und in der Gesellschaft der Initiative und Thatkraft der Individuen der weiteste Spielraum gelassen wird. Die Aufgaben des Staates sind erheblich enger abgesteckt und darum hat auch das Staatsrecht nicht nur einen anderen, sondern auch einen weit kleineren Inhalt; nur die eigentlich verfassungsrechtliche Seite desselben ist viel höher entwickelt, als in irgend einem Staate des europäischen Festlandes. Auch die Sprache bringt es ja schon zum Ausdruck. Sie hat kein Wort, das vollkommen unserem Begriffe des Staatsrechts entspricht. Es ist daher auch kaum überraschend, daß es — wenigstens so weit mein Wissen reicht — bis jetzt kein Werk gibt, das, nach dem was man in Deutschland darunter verstehen würde, ein amerikanisches „Staatsrecht" genannt werden könnte. Alle in Betracht kommenden Schriften behandeln nur das Verfassungsrecht oder bestimmte Theile desselben und streifen höchstens hier und da diejenigen Seiten des Staatsrechtes, die nicht im engeren Sinne des Wortes Verfassungsrecht sind. Dieses sowie namentlich der gleichfalls noch große Mangel an monographischen Bearbeitungen einzelner Kapitel dieser Theile des Staatsrechtes weisen allerdings darauf hin, daß es auch noch an dem rechten Interesse für derartige Fragen fehlt; allein zum großen Theil erklärt es sich doch daraus, daß viele Kapitel wegen Materiallosigkeit in so vielen Zeilen geschrieben werden müßten, als ihnen bei der Behandlung eines europäischen Staates Seiten zu widmen wären. Die Vereinigten Staaten haben ungeheure, die Einzelstaaten zum Theil sehr bedeutende Staatsländereien, aber sie bewirthschaften sie nicht, sondern verkaufen sie nur. Diese öffentlichen Ländereien bergen mineralische Schätze aller Art, aber der Staat beutet sie nicht aus, sondern macht nur Gesetze darüber, wie Private das Recht der Ausbeutung

erlangen können, wenig oder gar nicht sich darum kümmernd, wie die Ausbeutung betrieben wird. Bergwerksämter gibt es so wenig wie eine Domänenverwaltung und die Bergwerksgesetzgebung beschränkt sich im Wesentlichen auf die genannte Frage. Die Produkte des Ackerbaues sind so ungeheuer, daß sie einer der bedeutendsten Faktoren in der Weltwirthschaft geworden sind, aber der Ackerbau liegt außerhalb der Kompetenz der Bundesregierung, so daß sie wenig mehr zu thun vermag, als statistische Daten sammeln zu lassen [1]), und die Einzelstaaten halten sich im Großen und Ganzen lediglich an das Prinzip, daß der Landmann gerade so wie Schuster und Schneider selbst auszufinden hat, was ihm frommt [2]). Hält es doch sogar unendlich schwer in Fragen, in denen das Allgemeinwohl gebieterisch und dringlich ein Eingreifen der staatlichen Gewalt fordert, wie in der Forstwirthschaft, die öffentliche Meinung dahin zu bringen, daß sie das Prinzip des laisser faire durchbrechen läßt oder gar seine Durchbrechung fordert. Mit geradezu verbrecherischem Leichtsinn werden noch immer alle energischen Maßnahmen verabsäumt, um den durch Sorglosigkeit erzeugten Waldbränden vorzubeugen, die alljährlich einen Schaden von Millionen verursachen; und obwohl die Ausholzungen bereits zu einer öffentlichen Kalamität und Gefahr von furchtbarer Größe geworden sind, hat bisher doch nicht mehr erzielt werden können, als daß in verschiedenen Formen Prämien für die Anpflanzung neuer Waldungen ausgesetzt worden sind [3]). Eine Sorge des Staates für die Urproduktion hat daher nur in sehr beschränktem Maße statt, sowohl was die Union, wie was die Einzelstaaten anlangt. Was den Handel betrifft, so kommt vornehmlich die Bundesregierung in Betracht, da sie den auswärtigen Handel und den Handel zwischen den Staaten zu regeln hat. Hat sie es nun aber bisher nicht für nothwendig erachtet, einen besonderen Handelsminister zu haben, so hat sich für die Staaten noch viel weniger das Bedürfniß fühlbar gemacht, einen besonderen Beamten mit der Sorge für die Handelsinteressen zu betrauen. Die Industrie wird in eminentem Maße durch die Bundeszollgesetzgebung beeinflußt, aber die Industrie als solche liegt außerhalb des Kompetenzgebietes der Bundesregierung. Fabrik- und Gewerbegesetzgebung ist Sache der Einzelstaaten, die ihr m. W. noch so wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben,

1) Es hat daher keinen rechten Sinn, wenn jetzt (Jan. 1885) darauf hingearbeitet wird, ein eigenes Ackerbauministerium in Washington zu gründen.

2) Es fehlt jedoch auch nicht mehr ganz an Anfängen, durch staatliche Einwirkung die bessere Verwerthung und die Entwickelung der natürlichen Hilfsquellen zu fördern. So z. B. bestimmt die Verfassung von Maryland, daß ein Superintendent of Labor and Agriculture von dem Volke auf vier Jahre gewählt werden soll und stellt es der Legislatur anheim, das Amt fortbestehen zu lassen. Seine vornehmsten Obliegenheiten sollen sein, to »supervise all the State Inspectors of agricultural products and fertilizers« und to »inquire into the undeveloped resources of wealth of the State of Maryland more especially concerning those within the limits of the Chesapeake Bay and its tributaries, which belong to the State, and suggest such plans as may be calculated, to render them available as sources of revenue.« Außerdem sind ihm die Pflichten übertragen, die bis dahin dem Commissioner of Immigration und dem Immigration Agent obgelegen. (Eigene Beamte für die Beförderung der Einwanderung und Alles, was mit ihr in Zusammenhang steht, haben viele Staaten.) — In Alabama wurde ebenfalls durch die Verfassung von 1868 ein Bureau of Industrial Resources mit ähnlichen, aber noch weiter gehenden Aufgaben geschaffen. Auch wo die Konstitutionen nichts Derartiges bestimmen, ist jedoch schon hier und da durch die Gesetzgebung das Eine und Andere nach dieser Richtung hin geschehen. — Die Bundesregierung thut sehr viel für die Entdeckung und Verwerthung der natürlichen Hilfsquellen durch die sehr genauen geologischen Aufnahmen, bei denen auch alle anderen natürlichen Verhältnisse der betreffenden Landstriche eingehende Berücksichtigung finden. Auch der Erhaltung des Fischreichthums im Ozean und in den Seen hat die Bundesregierung ihre Aufmerksamkeit zugewandt und durch Gesetz vom 9. Febr. 1871 einen Commissioner of fish and fisheries zum Studium der einschlägigen Fragen kreirt.

3) Die Bundesregierung thut in dieser Hinsicht mehr als die Einzelstaaten. Wer binnen 8 Jahren von 160 Acker Prairieland 10 Acker in einer bestimmten Weise mit Bäumen bepflanzt und nach Ablauf der 8 Jahre auf diesen 10 Acker mindestens 675 lebensfähige Bäume per Acker nachweist, wird Eigenthümer des Landes.

daß auch hier kaum von einer Sorge und Pflege des Staates gesprochen werden kann[1]). Von den einschlägigen sozialpolitischen Problemen, die zur Zeit Deutschland so lebhaft beschäftigen, hat, so weit ich unterrichtet bin, nur die Frage des Normalarbeitstages in den Verhandlungen der gesetzgebenden Körper und zwar namentlich des Kongresses eine Rolle gespielt. In welchen Staaten und in welcher Weise die Frage der Kinderarbeit in Fabriken gesetzlich geregelt ist, vermag ich nicht zu sagen, da mir die Gesetzessammlungen der 38 Staaten nicht zur Verfügung stehen. Daß wenigstens in einigen Staaten dem persönlichen Belieben in dieser Hinsicht gewisse Beschränkungen auferlegt sind, geht schon aus ihren allgemeinen Gesetzen über den Schulbesuch hervor. Das Unterrichtswesen und die kirchlichen Angelegenheiten sollen jedoch später in besonderen Paragraphen besprochen werden. Hier mag nur so viel bemerkt werden, daß die staatliche Bethätigung in Betreff dieser, im Vergleich zu allen europäischen Staaten, gleichfalls nur eine sehr geringe ist. Das Bureau of Education in Washington muß aus verfassungsrechtlichen Gründen darauf beschränkt bleiben, statistische und sonstige Materialien zu sammeln, in nutzbringender Weise zu verarbeiten und zur Kenntniß des Volkes zu bringen, und auch in den Einzelstaaten wäre ein „Unterrichtsminister" ein Luxus; ein „Kultusminister" aber ist sowohl für die Union wie für die Einzelstaaten einfach ein Unding. Auch für einen Minister der öffentlichen Verkehrsanstalten ist in den Einzelstaaten kein Raum, da die Post Sache der Union ist und Eisenbahnen und Telegraphen mit wenigen Ausnahmen reine Privatunternehmungen sind. „Oeffentliche Arbeiten" gibt es allerdings, aber sie spielen im Allgemeinen eine so untergeordnete Rolle, daß selbst wo ein Board of Public Works besteht, die Obliegenheiten desselben öfters anderen höheren Staatsbeamten als Nebenbeschäftigung zugewiesen sind. Staatliche Wohlthätigkeitsanstalten, wie psychiatrische Heil- und Pflegeanstalten, Blinden- und Taubstummenasyle, Besserungsanstalten für verwahrloste Kinder und jugendliche Verbrecher, Armenhäuser u. dgl. m., werden von allen Staaten unterhalten, wenn auch natürlich in den neuen und spärlich bevölkerten Staaten nicht sogleich alles gethan wird oder gethan werden kann, was nach dieser Richtung hin an sich wünschenswerth ist. Allein auch in den meisten anderen Staaten geht die staatliche Fürsorge in diesen Beziehungen nicht so weit und ist nicht so systematisch durchgebildet, wie in den höchstentwickelten Staaten Europas, theils weil auch sie noch zu sehr im Werdeprozeß liegen, zum großen Theil aber auch weil die Privatwohlthätigkeit diese Lasten sowie manche anderen in einem Maße dem Staate abnimmt, wie dieses in Europa nicht der Fall zu sein pflegt. Die Thatsache, daß die Staaten sich fast durchweg noch in hohem Grade im Werdeprozeß befinden, sowie die intensivere und umfassendere selbstthätige Betheiligung der verschiedenen öffentlichen Verbände innerhalb der Staaten an den öffentlichen Aufgaben, haben dann zur Folge, daß endlich auch der ganze staatliche Verwaltungsapparat sich in seiner Organisation wie in seiner Thätigkeit viel weniger als in den europäischen Staaten zu festen, systematisch durchgebildeten Formen herauskrystallisirt hat. Das Verwaltungspersonal ist in einem weit stärkeren Fluß und darum hat auch die Verwaltung nicht die gleiche Stabilität. Obwohl das mancherlei übele Konsequenzen hat, sind dieselben doch weitaus nicht so zahlreich oder so bedeutsam, als man, vom Standpunkte der europäischen Verhältnisse aus urtheilend, vermuthen sollte, einerseits weil eben die Verwaltung viel beschränktere Aufgaben hat und andererseits weil das Volk seit Generationen in der Selbstverwaltung und Selbstregierung eine Schulung durchgemacht hat, wie die kontinentalen Völker Europas sich ihrer entfernt nicht zu erfreuen gehabt haben. Hat das amerikanische Staats-

1) Das mag nicht für alle Staaten — namentlich nicht für die nördlichen atlantischen Staaten — ganz zutreffend sein. Es fehlen mir die Materialien, um darüber Bestimmtes zu sagen.

recht einen erheblich geringeren Umfang als das der europäischen Staaten, so ist auf der anderen Seite in den öffentlichen Verhältnissen der Vereinigten Staaten das Kapitel über das selfgovernment weit umfassender.

§ 93. **Die Exekutive.** An der Spitze der Exekutivgewalt steht in allen Staaten ein Gouverneur, der direkt von dem Volke gewählt wird. Das passive Wahlrecht pflegt allen volljährigen männlichen Einwohnern des Staates zuzustehen, die das aktive Wahlrecht haben und eine gewisse Zeit sowohl Bürger der Vereinigten Staaten als Einwohner des Staates sind; diese Zeit ist in den verschiedenen Staaten sehr verschieden bemessen. Das Recht der Wiederwahl ist in den meisten Staaten unbeschränkt; wo das nicht der Fall ist, darf dieselbe Persönlichkeit das Amt höchstens eine gewisse Anzahl von Jahren innerhalb einer bestimmten Periode bekleiden, oder die unmittelbare Wiederwahl ist verboten. Hat die Volkswahl kein Resultat ergeben, so hat die Legislatur einen von denen zu wählen, welche die höchste Stimmenzahl erhalten haben; die näheren Bestimmungen für diesen Fall zeigen mancherlei Verschiedenheiten. Die Amtsdauer variirt von 1 bis 4 Jahren; in ungefähr der Hälfte der Staaten ist sie 4 und in der Mehrzahl der übrigen 2 Jahre. Tritt durch Tod, Amtsenthebung [1]) oder Krankheit eine Vakanz in der Gouverneurschaft ein, so hat der Lieutenant Governor, der gleichzeitig mit dem Gouverneur und auf dieselbe Zeitdauer von dem Volke erwählt wird, die Funktionen des Gouverneurs zu versehen [2]). In zweiter und dritter Stelle haben der Vorsitzende des Senats und der Sprecher der Assembly den Gouverneur zu ersetzen. In der Minderzahl der Staaten, in der das Amt des Lieutenant Governor nicht besteht, tritt meist in erster Stelle der Präsident des Senates ein, bisweilen jedoch auch der Staatssekretär.

Die Pflichten und Rechte des Gouverneurs entsprechen im Großen und Ganzen denen des Präsidenten der Vereinigten Staaten, aber in verschiedenen Hinsichten ist seine Kompetenz doch eine erheblich geringere. Seine nächste und allgemeinste Pflicht ist, für die Vollstreckung der Gesetze Sorge zu tragen. Er vertritt ferner den Staat nach außen hin, also vornehmlich den anderen Staaten gegenüber. Auf die Gesetzgebung wirkt er in derselben Weise wie der Präsident ein. In seinen Botschaften, in denen er der Legislatur Bericht über die Lage des Staates erstattet, empfiehlt er ihr auch den Erlaß von ihm nothwendig oder zweckmäßig erscheinenden Gesetzen, kann aber keine förmlichen Gesetzesvorlagen machen. Alle Bills bedürfen seiner Genehmigung und erhalten sie dieselbe nicht, so müssen sie in beiden Häusern von einer sehr großen Majorität angenommen werden, um trotzdem Gesetz zu werden; in der Regel wird eine Zwei-Drittel-Majorität verlangt, aber auch hier wieder zum Theil nicht nur der anwesenden, sondern der erwählten Mitglieder [3]). Außerdem haben die Gouverneure einiger Staaten

1) Das Impeachment ist allen Staaten gemeinsam und zwar in allen wesentlichen Stücken nach dem Vorbilde des Impeachment der Bundesverfassung. Ankläger ist die Assembly, Richter der Senat, zur Schuldigsprechung ist eine Zwei-Drittel-Majorität erforderlich und ihre Folge ist der Verlust des Amtes. Bemerkenswerth ist, daß einige Verfassungen den impeachten Beamten ausdrücklich jede amtliche Thätigkeit während der Dauer des Prozesses verbieten. In anderen ist diese Bestimmung auf die Richter beschränkt.

2) Der Lieutenant Governor, so lange er nicht als Gouverneur zu funktioniren hat, ist ex officio Präsident des Senates ohne Stimmrecht; nur bei Stimmengleichheit hat er den Stichentscheid.

3) Das »system of checks«, in dem die Amerikaner mit Recht eine der wesentlichsten Garantien für die Erhaltung eines vernünftigen freiheitlichen Regiments sehen, ist dagegen in einigen wenigen Verfassungen hinsichtlich dieser Frage garnicht oder nur in sehr beschränktem Maße zur Geltung gelangt. Entweder hat der Gouverneur überhaupt kein Veto, oder es genügt die einfache Majorität der erwählten Mitglieder der beiden Häuser der Legislatur, um eine Bill über das Veto hinaus zum Gesetz zu machen. Es ist jedoch bezeichnend, daß diese Bestimmungen sich vornehmlich in einigen älteren Verfassungen finden. Die vorherrschende Tendenz ist entschieden die konservative. Während z. B. in West Virginia der Gouverneur nach der Verfassung von 1861 kein Veto hatte, ist es ihm in der von 1872 verliehen worden.

den großen Vortheil vor dem Präsidenten, daß sie bei Appropriationsbills einzelnen Posten ihre Genehmigung versagen und die übrige Bill gutheißen können[1]). Wenn der Gouverneur es für nothwendig erachtet, so darf er die Legislatur zu einer außerordentlichen Session zusammenberufen. — Der Gouverneur ist Oberbefehlshaber der Miliz, wenn sie nicht in den Dienst der Vereinigten Staaten gestellt ist. Die Verfassungen mehrerer Staaten bestimmen jedoch ausdrücklich, daß er nur mit Genehmigung der Legislatur sich persönlich an ihre Spitze stellen und die unmittelbare Führung übernehmen darf. Ueberdieß ist sein Recht, die Milizoffiziere zu ernennen, ein mehr oder minder beschränktes. Nicht nur bedürfen seine Ernennungen gewöhnlich der Zustimmung des Senats, sondern das Recht erstreckt sich auch häufig nur auf die höheren, oder gar nur auf die höchsten Grade. Bisweilen werden selbst die höchsten Offiziere von der Legislatur gewählt und diese ernennen oft zu den mittleren Graden, während die untersten Chargen (non-commissioned officers) von der Mannschaft durch Wahl verliehen werden[2]). — Das Begnadigungsrecht des Gouverneurs ist gleichfalls meist nur ein sehr beschränktes. Zum Theil ist er bei der Ausübung desselben an die Mitwirkung von anderen hohen Staatsbeamten gebunden[3]) und noch häufiger ist er verpflichtet, der Legislatur einen genauen Bericht zu erstatten und die Gründe anzugeben, die ihn bewogen haben, von seinem Recht Gebrauch zu machen. Am größten ist jedoch der Unterschied in der Kompetenz des Präsidenten und der Gouverneue hinsichtlich des Ernennungsrechtes. Auch im Verhältniß ist die Zahl der Aemter, die von der Exekutive durch Ernennung zu besetzen sind, in den Einzelstaaten viel geringer als in der Union. Vor allen Dingen pflegen aber in jenen die höchsten Staatsbeamten, die mehr oder minder die Stelle von Ministern vertreten, nicht dazu zu gehören. Sie sollen die Beiräthe des Gouverneurs sein, denn er ist ausdrücklich autorisirt, von ihnen schriftliche Gutachten über alle in ihr Departement einschlagenden Fragen zu fordern, aber sie sind meist doch nicht allein oder auch nur vorwiegend Organe der dem Gouverneur übertragenen Exekutivgewalt, sondern sie haben verfassungsmäßig einen selbstständigen Antheil an der höchsten Exekutivgewalt. In einigen Verfassungen heißt es ganz ausdrücklich, ein „Gouverneur *und*“ die und die Beamten sollen „das Exekutivdepartement“ bilden, weswegen auch an der Spitze dieses Paragraphen nur gesagt werden durfte, daß in allen Staaten ein Gouverneur *an der Spitze* der Exekutivgewalt steht. Und auch wo es nicht ausgesprochen wird, daß andere Beamte einen selbstständigen Antheil an der Exekutivgewalt haben, ist es doch thatsächlich der Fall, weil eben die anderen höchsten Beamteten — bald alle und bald wenigstens einige von ihnen — ohne jede direkte oder indirekte Mitwirkung des Gouverneurs mit ihrem Amte betraut werden. In der Regel werden sie von dem Volk, bisweilen jedoch auch von der Legislatur erwählt. Wo theils Ernennungen und theils Wahlen stattfinden, pflegt der Attorney General zu denen zu gehören, die ernannt werden. In den Einzelstaaten gibt es also noch viel weniger als in der Bundesregierung ein Kabinet im europäischen Sinne des Wortes und hinsichtlich jener kennt auch in der That nicht einmal der gewöhnliche Sprachgebrauch den

1) Auch diese wichtige Bestimmung findet rasch in einer immer größeren Zahl von Verfassungen Aufnahme.

2) Zum Milizdienst pflegen alle körperlich tauglichen Bürger vom 18. (resp. 21.) bis zum 45. Lebensjahre verpflichtet zu sein. Viele Verfassungen gestatten denjenigen, die wegen Gewissensbedenken keine Waffen tragen können, sich durch Geldleistungen abzulösen, deren Höhe durch Gesetz festzustellen ist. Diese Ablösungsgelder werden von mehreren Verfassungen dem Schulfonds überwiesen. In der Verfassung von Oregon von 1857 ist das Ablösungsrecht auf Friedenszeiten beschränkt.

3) Z. B. des sog. Council, einer Art von Staatsrath — eine Institution, die sich jedoch so wenig bewährt hat, daß sie sich in keinem der jüngeren Staaten findet und ältere, in denen sie früher bestand, sie abgeschafft haben.

Ausdruck [1]). Die Exekutive ist in den Einzelstaaten meist grundsätzlich keine einheitliche und schon darum ist in ihnen in noch höherem Grade als in der Union eine parlamentarische Regierung ausgeschlossen. In Virginia ist nach der Verfassung von 1840 die Abhängigkeit des Gouverneurs von der Legislative in dieser Hinsicht am größten, denn während sein Amtstermin ein vierjähriger ist, werden die höchsten Staatsbeamten von der Legislatur auf zwei Jahre gewählt. Die eben aufgestellte Behauptung hat aber hier trotzdem gerade so unbedingte Geltung wie in Betreff aller anderen Staaten. Die jeweilige Majorität der Legislatur kann allerdings einen nicht ganz unerheblichen Theil der Exekutivgewalt Leuten anvertrauen, die sich mit ihr in vollkommener politischer Uebereinstimmung befinden, aber den größeren Theil legt doch die Verfassung in die Hände des Gouverneurs und so weit sie ihn zum Träger der Exekutivgewalt macht, weist sie ihm auch, ebenso wie die Bundesverfassung dem Präsidenten, die Stellung eines der Legislative koordinirten Regierungsfaktors zu. Noch deutlicher tritt es in der Verfassung von Indiana von 1851 zu Tage, daß die höchsten Staatsbeamten keine Minister, geschweige denn in ihrer Gesammtheit ein Kabinet sein sollen, mit dem der Gouverneur parlamentarisch zu regieren hat. Sie läßt den Secretary of State, Auditor und Treasurer auf zwei Jahre von dem Volk gewählt werden, während der Gouverneur von ihm auf vier Jahre gewählt wird. Und auch andere Verfassungen setzen für den Schatzmeister eine andere Amtsdauer als für den Gouverneur fest. Sollte er Minister sein, so wäre das eine unerklärliche Anomalie. Allein nicht nur bei dem Schatzmeister, sondern bei allen denen, die mit und unter dem Gouverneur das Exekutivdepartement bilden, tritt die politische Seite ganz in den Hintergrund. Das gilt auch von dem Staatssekretär, denn er ist trotz seines hochtönenden Titels im Wesentlichen nur Kanzleichef und Bewahrer des Staatssiegels. Sind diese Beamten auch nicht lediglich und oft nicht einmal vornehmlich Organe des Gouverneurs, so sind sie doch im Grunde nur Beamte im engeren Sinne des Wortes und nur die Gouverneurschaft trägt einen scharf ausgeprägten politischen Charakter. Das ist die naturgemäße Konsequenz der Thatsache, daß der Exekutive nur ein so mittelbarer und so sehr beschränkter Antheil an der Gesetzgebung eingeräumt ist, die ja selbst nur ein verhältnißmäßig enges Feld hat, zu dem die eigentlichen politischen Gebiete nicht gehören. Die Kompetenz der Bundesregierung ist so weit und die Legislatur ist in der Bethätigungssphäre, die das hochentwickelte, selfgovernment der einzelstaatlichen Zentralgewalt läßt, der Natur der Sache nach in den demokratischen Republiken so sehr der dominirende Faktor [2]), daß die Einzelstaaten

1) Die Verfassung von Florida von 1868, nach der alle die betreffenden Beamten von dem Gouverneur unter Zustimmung des Senats ernannt werden, bildet eine Ausnahme, wenn sie dieselben ausdrücklich als »a Cabinet of administrative officers« bezeichnet. — Ein ganz eigenthümliches Verhältniß hat die Verfassung von North Carolina von 1868 geschaffen. Obwohl die betreffenden Beamten von dem Volke gewählt werden, bestimmt § 14 des Art. III (Exekutivdepartement): »The Secretary of State, Auditor, Treasurer, Superintendent of Public Works, and Superintendent of Public Instruction, shall constitute ex officio the Council of the State, who shall advise the Governor in the execution of his office, and three of whom shall constitute a quorum: their advice and proceedings in this capacity shall be entered in a journal to be kept for this purpose exclusively, and signed by the members present, from any part of which any member may enter his dissent; and such journal shall be placed before the General Assembly when called for by either House.« Ein vom Volke erwählter Staatsrath, dessen einzelne Mitglieder zum Theil Organe des höchsten Exekutivbeamten sind und der in seiner Gesammtheit theils ein Pseudokabinet und theils Agent der Legislatur ist, durch den sie das politische Thun und Lassen des Gouverneurs so wie des Pseudokabinets selbst einer Art von ständiger polizeilicher Ueberwachung unterwirft, ist ein politischer Bastard, der wohl ziemlich einzig in seiner Art sein dürfte.

2) Das kommt u. A. auch sehr scharf in der Bestimmung mehrerer Verfassungen zum Ausdruck, daß Beamte — auch Richter — auf Verlangen einer Zwei-Drittel-Majorität der Legislatur von dem Gouverneur ihres Amtes zu entheben sind. In der Regel wird dabei ausdrücklich gefordert,

mit Recht auf den großartigen Apparat von Ministern und Ministerien verzichtet haben. — Die Zahl der Beamten, die mit dem Gouverneur das Exekutivdepartement bilden, resp. seine Beiräthe und unmittelbaren Vollzugsorgane sind, ist in den verschiedenen Staaten eine verschiedene und auch in den Namen kommen einige Abweichungen vor. Neben den bereits genannten sind noch namentlich anzuführen der Comptroller General, Solicitor General und Surveyor General.

§ 94. **Die Gerichte.** Die Organisation des Gerichtswesens bietet so viele Verschiedenheiten dar und auch wo sie gleichartig ist, sind doch oft die Namen der Gerichte so verschieden, daß eine allgemeine Charakterisirung in wenigen Sätzen unmöglich ist, wenn man sich nicht auf das beschränken will, was dem Gerichtswesen aller zivilisirten Staaten der Neuzeit gemein ist. Zwei Punkte müssen jedoch hervorgehoben werden, weil sich in ihnen das Gerichtswesen der Einzelstaaten wesentlich von dem der Vereinigten Staaten unterscheidet. Obwohl man noch nie geglaubt hat, die Bestimmung der Bundesverfassung, nach der alle Bundesrichter „auf Wohlverhalten" zu ernennen sind, als eine unweise beklagen zu müssen, haben sich doch fast alle Staaten vollständig von diesem Prinzip abgewandt. Den Richtern wird ihr Amt nur auf eine bestimmte Reihe von Jahren übertragen und dieselbe ist oft keineswegs sehr lang. Die Amtsdauer variirt in den verschiedenen Staaten sehr stark, die allgemeine Regel aber ist, daß sie um so länger währt, je höher das Gericht ist. Und ebenso allgemein findet bei den Kollegiatgerichten nicht eine Integralerneuerung statt. Mit der in der letzten Anmerkung erwähnten Beschränkung ist ferner auch der Grundsatz der Unabsetzbarkeit allgemein anerkannt, doch sind die Richter gleich anderen Beamten dem Impeachment unterworfen. Man hat also doch nicht etwa vollständig außer Augen verloren, wie bedenklich es gerade auf diesem Gebiet sein würde, der demokratischen Tendenz zu weit nachzugeben, alles in ein stetes Fließen zu bringen. Nach einer anderen Richtung hin hat dagegen das demokratische Prinzip eine breite Bresche in die alten Traditionen gebrochen und dieselbe stetig erweitert. Wohl werden die Richter noch in mehreren Staaten von dem Gouverneur ernannt, aber die Regel ist die Wahl geworden. In einigen Staaten wählt die Legislatur, in einer viel größeren Zahl aber das Volk. Dabei setzen keineswegs die Verfassungen aller der betreffenden Staaten ausdrückliche Beschränkungen der passiven Wahlberechtigung fest, aber trotz einzelner schlechter Erfahrungen glauben die Staaten, in denen die Wahl der Richter durch das Volk eingeführt ist, weder weniger fähige noch weniger reine Richter zu haben als die anderen, und nichts deutet darauf hin, daß sich eine Reaktion anbahne; die Angriffe der Gegner sind vielmehr sowohl weniger häufig wie weniger heftig geworden.

§ 95. **Verfassungsänderungen.** Mit der beispiellosen äußeren Entwickelung der Vereinigten Staaten ist Hand in Hand eine stetig fortschreitende Demokratisirung der Institutionen gegangen. Wie stark trotzdem der von England überkommene konservative Grundzug des amerikanischen Volkscharakters geblieben ist, tritt besonders scharf in den

daß einem solchen Verlangen bestimmte Beschwerden zu Grunde liegen müssen, die genau anzugeben sind. Bei dieser Gelegenheit mag auch erwähnt werden, daß die Prinzipien der „Zivildienstreform" in den Einzelstaaten ebenfalls stetig an Boden gewinnen, d. h. daß die Aemter, die keinen politischen Charakter tragen und durch Ernennung besetzt werden, allmählich ihren bisherigen Charakter als Parteibeute zu verlieren beginnen. Ob die Vereinigten Staaten je einen so festen Beamtenstand erhalten werden wie die europäischen Staaten, ist jedoch mindestens sehr zweifelhaft. Jedenfalls ist es noch sehr weit bis dahin. Wie tiefe Wurzeln die Ueberzeugung geschlagen hat, daß „Rotation im Amte" ein demokratisches Prinzip oder gar ein nothwendiges Erforderniß für einen freien Staat ist, läßt sich daraus abnehmen, daß z. B. nach der Verfassung von Mississippi von 1868 kein Beamter „auf Wohlverhalten" gewählt oder ernannt werden darf und die Verfassung von Oregon von 1857 es sogar untersagt, durch Gesetz irgend ein Amt mit einer mehr als vierjährigen Amtsdauer zu kreiren.

Bestimmungen hervor, die in gewissem Sinne als die wichtigsten einer jeden Verfassung bezeichnet werden müssen, nämlich in den Bestimmungen über Verfassungsänderungen. Leicht sind sie in keinem Staate gemacht und in vielen Staaten sind sie so sehr erschwert, daß man sagen kann, es sei eine fast absolute Sicherheit dafür geboten, daß Verfassungsänderungen nur vorgenommen werden können, wenn das Volk nach reiflichster Ueberlegung sich vollkommen klar darüber geworden ist, daß und warum es dieselben will. Merkwürdiger Weise gilt das aber nur dann, wenn es sich um einzelne Aenderungen handelt, während die gebotenen Garantien weit schwächer sind, wenn eine Generalrevision vorgenommen wird. Seinen Grund hat das darin, daß eine solche Generalrevision immer durch eine ad hoc gewählte Konvention erfolgt, eine Konvention aber, wie bereits angedeutet wurde, nach der herrschenden Ansicht in viel höherem Grade als die Legislatur den souveränen Willen und — so lautet das unausgesprochene Raisonnement weiter — mithin auch die Weisheit des Volkes repräsentirt. Und ganz unrichtig ist diese Ansicht auch hinsichtlich des letzteren Punktes thatsächlich nicht, da das Volk bei der außerordentlichen Wahl zu einer Konvention viel größeres Gewicht als bei den in kurzen Zwischenräumen immer wiederkehrenden Wahlen zur Legislatur darauf zu legen pflegt, daß nach Charakter, Bildung und Urtheilsfähigkeit kompetente Männer den entscheidenden Einfluß erlangen und nicht Leute, die nur durch ihre Geschicklichkeit in der Leitung und Ausnutzung der Parteimaschine sich eine politische Position errungen haben. Ueberdieß ist eine Generalrevision der Verfassung ein so bedeutsames Unternehmen, daß nicht leicht dazu geschritten wird, wenn nicht wirklich zwingende Gründe dafür vorliegen, und ist das der Fall, so sind auch alle die wichtigsten Fragen schon lange vorher öffentlich so eingehend diskutirt worden, daß einerseits die Konvention hinlänglich über die öffentliche Meinung unterrichtet ist und andererseits auch das Volk nicht wohl in die Lage kommen kann, über die Vorschläge der Konvention abstimmen zu müssen, ohne sich über ihre Natur und Tragweite vollkommen Rechenschaft geben zu können. In den Verfassungen einiger Staaten kommt allerdings das demokratische Grundprinzip, daß die Verfassung dem Willen des Volkes entsprechen muß, zu ziemlich drastischem Ausdruck in der Bestimmung, daß in bestimmten Zeiträumen (alle 20 Jahre) dem Volke die Frage vorgelegt werden muß, ob eine Konvention abgehalten werden solle, während in der Regel das Volk allerdings darüber zu entscheiden hat, der Legislatur aber überlassen ist, ob und wann die Frage aufgeworfen werden soll. Allein die Gewißheit, nach Ablauf einer bestimmten Frist ganz unabhängig von dem Belieben der Legislatur darüber zu befinden zu haben, ob eine Generalrevision des Staatsgrundgesetzes stattfinden soll, kann auch gerade dahin tendiren, das Volk geneigter zu machen, dasselbe einer „ehrlichen Probe" von hinlänglicher Dauer zu unterwerfen und demagogische Anreizungen zu beständigem Mäkeln und Rütteln an demselben kalt zurückzuweisen. Die Bestimmungen aller Verfassungen über Generalrevisionen [1]) lassen mithin erwarten, daß, wenn nicht ganz außerordentliche Verhältnisse obwalten, überhaupt keine Konvention ohne triftigen Anlaß in leichtfertiger Neuerungssucht berufen werden wird, die Konvention mit vollem Bewußtsein ihrer hohen Verantwortlichkeit mit großem Bedacht, kühler Ueberlegung und gesundem Urtheil ihre Aufgabe angreifen wird und endlich auch das Volk sich in seiner Entscheidung über ihr Werk nicht von momentanen Impulsen, sondern von ruhigen sachlichen Erwägungen leiten lassen wird. Die Erfahrung hat das genugsam erwiesen, immerhin aber auch bisweilen gezeigt, daß unter Umständen doch die Leidenschaften und demagogische Agitation über das nüchterne Denken und die

1) Es ist bereits in anderem Zusammenhange erwähnt worden, daß nicht alle Verfassungen nähere Bestimmungen über die Abhaltung von Konventionen enthalten.

Billigkeit triumphiren können [1]). Ohne darüber urtheilen zu wollen, ob die Abhaltung von Konventionen zum Behuf der Vornahme einer Generalrevision der Verfassung, resp. die Annahme ihrer Vorschläge durch das Volk erschwert werden sollte und wie das in zweckdienlicher Weise geschehen könnte, wird man es doch als einen Vorzug rühmen dürfen, daß viele Verfassungen in ihren Bestimmungen über einzelne Aenderungen doppelte und dreifache Schutzwehren gegen alle derartige Gefahren aufwerfen, während es umgekehrt unfraglich als ein Nachtheil bezeichnet werden darf, wenn — wie z. B. die Verfassungen von Kentucky von 1850 und von Nebraska von 1867 bestimmen [2]) — eine Amendirung überhaupt nur durch eine Konvention erfolgen darf.

Die Initiative in Betreff einzelner Abänderungen und Zusatzartikel steht immer der Legislatur zu. Es müssen jedoch nicht nur beide Häuser sich in Uebereinstimmung befinden, sondern in nahezu der Hälfte der Staaten genügt nicht einmal die einfache Majorität der erwählten Mitglieder, sondern es wird eine Majorität von drei Fünfteln oder zwei Dritteln verlangt. Eine Minderzahl der Staaten läßt dann gleich den Vorschlag, der eine gewisse Zeit hindurch in einer bestimmten Anzahl von Zeitungen abgedruckt werden muß, an das Volk gehen, das in der nächsten allgemeinen Wahl über ihn abstimmt. In den meisten Staaten ist ihm jedoch zunächst nur Gelegenheit geboten indirekt Stellung zu nehmen, indem es, so weit ihm gut dünkt, diese Frage auf di Neuwahlen zur nächsten Legislatur einen Einfluß ausüben lassen kann. Diese hat nämlich zuerst über den Vorschlag abzustimmen und nur wenn sie ihn — wiederum entweder mit einfacher oder verstärkter Majorität der erwählten Mitglieder — sich zu eigen gemacht hat, wird er dem Volk unterbreitet. Bei der Volksabstimmmung genügt fast ausnahmslos die einfache Majorität der Abstimmenden zur Annahme. Höchst eigenthümlich sind die Bestimmungen der Verfassungen von Alabama und South Carolina von 1868 und von Texas von 1869 [3]), nach denen die Volksabstimmung zwischen die Abstimmungen der beiden Legislaturen fällt; natürlich kommt die Frage vor die zweite Legislatur nur, wenn die Vorschläge der ersten von dem Volk angenommen worden sind. Wie auch immer dieser Modus vom politischen Zweckmäßigkeitsstandpunkte aus zu beurtheilen sein mag, mit dem Prinzip der Volkssouveränetät ist er jedenfalls schwer in Einklang zu bringen. Mehrere Verfassungen überlassen es der Gesetzgebung das Nähere darüber zu bestimmen, wann und wie die Amendirungsvorschläge der Entscheidung des Volkes zu unterbreiten sind. Ein abgelehnter Vorschlag darf nach mehreren Verfassungen nicht vor Ablauf einer bestimmten Frist erneuert werden. Ein 1870 angenommenes Amendement der Verfassung von Vermont gibt nur dem Senat die Initiative in Betreff von Abänderungsvorschlägen und auch er darf nur jedes zehnte Jahr von dem Rechte Gebrauch machen und zwei Drittel seiner Mitglieder müssen für

1) Ich erinnere an die Verfassung von California von 1879, die bisweilen die sand lot constitution genannt wurde. Diesen Namen legte man ihr bei, weil sie unter dem Einfluß einer Agitation entworfen und angenommen wurde, die ein unwissender Demagoge ganz gewöhnlichen Schlages durch seine Volksversammlungen auf einem Sandplatz in San Francisco in rechten Zug gebracht hatte. Es war ein Interessenfeldzug der unteren Volksschichten in erster Linie gegen die Chinesen, aber bis auf einen gewissen Grad auch gegen das Kapital, und wenn auch das Programm der radikaleren Führer nicht durchgeführt wurde, so trugen sie doch einen nicht bedeutungslosen Sieg davon.

2) Ueber die Verpflichtung, die Beschlüsse der Konvention dem Volk zur Genehmigung zu unterbreiten, ist in diesen Verfassungen nichts gesagt. — Was für Bestimmungen die neue Verfassung Nebraska's von 1875 hinsichtlich dieser beiden Fragen enthält, kann ich im Augenblick nicht ermitteln.

3) Alabama hat 1875 und Texas 1876 eine neue Verfassung erhalten. Beide liegen mir nicht im Wortlaut, sondern nur in Auszügen vor, aus denen sich trotz der Ausführlichkeit nicht ersehen läßt, ob diese Bestimmungen beibehalten oder geändert worden sind.

den Vorschlag sein, während im Repräsentantenhause die einfache Majorität genügt; in der nächsten Legislatur, die dann über den Vorschlag abzustimmen hat, ist in beiden Häusern nur eine einfache Majorität erforderlich. Ganz vereinzelt steht die Bestimmung der Verfassung von Delaware da, nach der Amendirungsvorschläge der Legislatur von der Zustimmung des Gouverneurs abhängig gemacht werden.

§ 96. **Das Steuerwesen.** a) Allgemeine direkte Eigenthumssteuern. So zahlreich auch selbstverständlich die Verschiedenheiten des Steuerwesens der Staaten im Einzelnen sind, zeigt es doch in seinen Grundzügen eine hinlängliche Uebereinstimmung, um eine allgemeine Charakterisirung zu ermöglichen. Es ist bereits bei Erörterung der betreffenden Bestimmungen der Bundesverfassung hervorgehoben worden, daß das Besteuerungsrecht der Bundesregierung und der Einzelstaaten ein konkurrirendes ist, d. h. daß sie dieselben Objekte zur Besteuerung heranziehen dürfen. Abgesehen von früher berührten Einzelheiten, die von keinem wesentlichen materiellen Belang sind, wie das Staatseigenthum, die Gerechtigkeitspflege, die Gehalte der Beamten u. dergl. m. sind von dieser Regel nur zu Ungunsten der Staaten die importirten Waaren ausgenommen. Da die Bundesregierung allein den auswärtigen Handel zu regeln hat, so kann sie auch allein Zölle von diesen Waaren erheben. Diese eine Ausnahme bedingt aber eine Verschiedenheit in dem Steuerwesen der Union und dem der Einzelstaaten, die man fast als eine radikale bezeichnen darf. Die Bundesregierung hat seit jeher ihre finanziellen Bedürfnisse ganz vorwiegend durch die Zölle gedeckt. Von größerer Bedeutung sind neben ihnen in gewöhnlichen Zeiten nur die vom Taback und von berauschenden Getränken (Whisky) bezogenen Einkünfte gewesen. Wohl haben ja auch die Landverkäufe im Laufe der Zeiten ganz erkleckliche Summen abgeworfen und auch in dem Gebiet des sog. Internal Revenue hat sich die Union noch manche andere Einnahmequelle zu erschließen gewußt, aber charakterisirt ist ihr Finanzwesen, was die Einnahmen anlangt, durch jene drei Faktoren und ganz besonders durch die Zölle. Zu direkten Steuern hat die Bundesregierung nur ganz ausnahmsweise gegriffen. Das Rückgrat der Finanzwirthschaft der Einzelstaaten bilden dagegen die direkten Steuern, zu denen das bewegliche wie das unbewegliche Vermögen herangezogen wird. Den allgemeinen Steuern liegt eine Einschätzung zu Grunde, die von appraisers oder assessors genannten Schatzungsbeamten vorgenommen wird. Einige Verfassungen setzen eine bestimmte Frist fest, in der alles unbewegliche Vermögen neu eingeschätzt werden muß, aber meist ist das der Gesetzgebung überlassen. In mehreren Verfassungen findet sich auch die Bestimmung, daß die Schätzung dem Verkaufswerth entsprechen muß, allein in der Regel ist sie thatsächlich doch niedriger. Die Schätzungslisten geben daher kein ganz richtiges Bild von dem wirklichen Volkswohlstand. Faßt man die ganze Union ins Auge, so ist das schon deswegen nicht möglich, weil nach Gesetz oder Gewohnheit die Einschätzung in den verschiedenen Staaten nach einem mehr oder minder verschiedenen Maßstab erfolgt, ganz abgesehen davon, daß trotz des ausdrücklichen Befehls der Verfassungen auch beim besten Willen eine vollkommene Uniformität der Einschätzung unerreichbar ist. Das Maß, in dem die verschiedenen Arten von Eigenthum zu den Staatslasten herangezogen werden sowie die Formen, in denen das geschieht, weichen natürlich mannigfach von einander ab und ändern sich auch in den einzelnen Staaten. Die Verfassungen beschränken sich meist auf die Aufstellung des Grundsatzes, daß die Besteuerung eine gleichmäßige sein soll. Es wird jedoch wohl auch ausdrücklich gesagt, daß alle Arten von Eigenthum zu besteuern sind, oder daß alles Eigenthum nach seinem wahren Werth besteuert werden soll, oder daß keine Art von Eigenthum mit einer höheren Steuerrate als irgend eine andere Art belastet werden darf, u. dergl. m.

Bisweilen wird noch besonders hervorgehoben, daß alle Korporationen, die Erwerbszwecke haben, sowie alle Kapitalanlagen in Werthpapieren jeder Art besteuert werden müssen. Nach einigen Verfassungen beginnt die Steuerpflicht des Eigenthums aber erst, wenn es einen gewissen Minimalbetrag übersteigt, der jedoch ziemlich niedrig fixirt ist. Dagegen ist in keinem Staat dem „Heimstätten"-Privilegium die Ausdehnung gegeben, daß auch das Exekutionsrecht des Staates wegen schuldiger Steuern ihm gegenüber hinfällig würde [1]). Es gibt jedoch noch weitere und viel bedeutsamere Ausnahmen von der allgemeinen Steuerpflicht des Eigenthums, aber während sie nach einigen Verfassungen obligatorisch sind, gestatten andere nur den Legislaturen sie zu machen. Steuerfrei sind am häufigsten: Begräbnißplätze, öffentliche Schulgebäude, Wohlthätigkeitsanstalten, ausschließlich dem Gottesdienst gewidmete Gebäude, öffentliches Eigenthum, das ausschließlich öffentlichen Zwecken dient. Einige Verfassungen gehen jedoch erheblich weiter. Das Privilegium findet sich ausgedehnt auf alle literarischen und wissenschaftlichen Institute, auf alles religiösen Zwecken dienende Eigenthum, auf alles öffentliche Eigenthum, auch das der Counties und Munizipalitäten, auf Kleidungsstücke, Hausrath, Werkzeuge, Instrumente und Bücher bis zu einem gewissen Werth, u. s. w.

b) Kopfsteuer. Das Ideal der Steuergesetzgebung aller modernen Kulturstaaten muß sein, jeden Einzelnen in dem genauen Verhältniß an den öffentlichen Lasten partizipiren zu lassen, in dem seine Steuerfähigkeit zur Steuerfähigkeit der gesammten Bevölkerung steht. Die Verwirklichung dieses Ideals ist unmöglich und man kann ihm nur näher kommen, indem man immer mehr verschiedene Steuern in der Weise zu kombiniren sucht, daß ihre Unbilligkeiten sich gegenseitig thunlichst ausgleichen. Eine gleiche Steuer kann, vom Standpunkte der absoluten Gerechtigkeit aus geurtheilt, niemals eine gleichmäßige sein, weil an sich gleichwerthiges Eigenthum der gleichen Art keineswegs gleiche Steuerfähigkeit der verschiedenen Eigenthümer bedingt. Da die Gesetzgebung aber nach der Natur der Sache nicht bei einer einzelnen Steuer den besonderen Verhältnissen der Steuerpflichtigen Rechnung zu tragen vermag, so erscheint die gleiche Besteuerung gleichwerthigen Eigenthums der gleichen Art immerhin weit weniger unbillig als die Erhebung einer gleichen direkten Steuer von allen Einzelnen schlechtweg als Angehörigen der Bevölkerung. Nur ganz vereinzelt ist dieser Gesichtspunkt so ausschließlich in's Auge gefaßt worden, daß die Erhebung einer solchen Steuer ganz unbedingt verboten ist, während einige Verfassungen — jedoch gleichfalls nur eine ganz geringe Anzahl — sie umgekehrt obligatorisch machen. Etwa die Hälfte der Verfassungen berührt die Frage gar nicht und läßt mithin den Legislaturen vollkommen freie Hand, während die übrigen zwischen den beiden vorhin genannten Klassen einen vermittelnden Standpunkt einnehmen, dem auch die Ansichten, resp. die thatsächlichen Verhältnisse in denjenigen Staaten entsprechen, deren Verfassungen über die Frage schweigen. Den Legislaturen wird die Erhebung einer Kopfsteuer (gewöhnlich poll tax aber bisweilen auch capitation

1) Man begegnet noch immer häufig der Ansicht, daß es ein amerikanisches Heimstättengesetz gibt. Allein das Bundesgesetz, das diesen Namen führt, betrifft, wie gezeigt wurde, lediglich die Verleihung einer Heimstätte von höchstens 160 acres aus den Bundesländereien gegen Entrichtung einer kleinen Kanzleigebühr. Das Heimstätten-Privilegium hingegen, an das man zu denken pflegt, beruht auf Staatengesetzen, resp. auf Bestimmungen der Staatenverfassungen und ist daher auch in den verschiedenen Staaten ein sehr verschiedenes, hat aber nie die Ausdehnung, die ihm oft in Europa zugeschrieben wird. Das Privilegium besteht, kurz gesagt, darin, daß unbewegliches und bewegliches Eigenthum bis zu einem gewissen Werth der Haftbarkeit für gewisse Schulden entzogen werden kann, aber eben nur für gewisse Schulden. Steuern, Kaufpreis, Hypotheken, Schulden für auf der Heimstätte errichtete Bauten oder sonstige auf ihr ausgeführten Arbeiten sind ausgenommen. Eine wie komplizirte Materie das ist, mag daraus abgenommen werden, daß das Werk von S. D. Thompson, A Treatise on Homestead and Exemption Laws, 1878, über 800 Seiten enthält. Siehe auch J. H. Smith, Law of Homesteads and Exemptions, San Franc., 1875.

tax genannt) gestattet, aber dabei ausdrücklich anerkannt, daß im Allgemeinen eine solche Steuer verwerflich und drückend (grievous and oppressive) sei und darum werden dem Rechte sehr enge Grenzen gezogen. Zunächst ist fast immer ihre größte zulässige Höhe genau bestimmt und dieselbe ist — die amerikanischen Geldverhältnisse in Betracht gezogen — immer eine geringe (meist Doll. 1 oder Doll. 1,50). Ferner pflegt sie auf die männlichen Einwohner oder auch Bürger im Alter von mindestens 21 Jahren beschränkt zu sein. Und endlich darf der Ertrag meist nur für ganz bestimmte Zwecke verwendet werden und zwar in der Regel ausschließlich für die öffentlichen Schulen, bisweilen aber auch außerdem noch für die Wohlthätigkeitsanstalten. Aus dieser Zweckbestimmung erhellt, warum man die Steuer für zulässig erachtet, obwohl ihr Prinzip im Allgemeinen verurtheilt wird. Die ärmeren Klassen sind am meisten an einem allgemeinen freien Volksschulsystem interessirt und je weniger sie durch direkte Eigenthumssteuern betroffen werden, desto billiger, ja desto wünschenswerther ist es, daß sie zur Unterhaltung desselben etwas beitragen müssen, denn in demokratischen Freistaaten ist es noch wichtiger als in anderen Staaten, in jedem politisch vollberechtigten Bürger durch die Zahlung irgend einer direkten Staatssteuer stets das Bewußtsein wach zu erhalten, daß die Rechte zu Privilegien werden, wenn ihnen nicht entsprechende Pflichten gegenüberstehen. Daß diesen Erwägungen bei den Bestimmungen der Kopfsteuer ein erhebliches Gewicht eingeräumt worden ist, tritt dort ganz klar zu Tage, wo die Ausübung des Stimmrechtes von der Zahlung der poll tax abhängig gemacht werden darf oder gar soll.

Sonstige Steuern. Einkommensteuern werden nur in sehr wenigen Verfassungen erwähnt. Daraus folgert nicht etwa, daß sie in den anderen Staaten nicht zulässig sind, allein da die Verfassungen meist ziemlich eingehende Vorschriften über die Steuergesetzgebung machen, deutet es doch darauf hin, daß sich dieser Steuermodus in den Vereinigten Staaten noch nicht der hohen Gunst erfreut, deren er sich bei europäischen Staatsmännern und Volkswirthen immer mehr berühmen darf. Auch ist es unstreitig nicht ganz unberechtigt, wenn die Frage in Amerika vielfach anders beurtheilt wird. Wenn die wirthschaftlichen und alle sonstigen Verhältnisse noch nicht einen gewissen Grad der Stabilität erlangt haben, so ergeben sich bei einer allgemeinen Einkommensteuer mancherlei Schwierigkeiten und Bedenken, die in Betreff anderer Steuern gar nicht oder doch nur in viel geringerem Grade obwalten. Man hat sich jedoch auch keineswegs der Erkenntniß verschlossen, daß in vielen Hinsichten das Einkommen den besten Maßstab für die Steuerfähigkeit abgibt und noch weniger wird verkannt, wie sehr sich die Erträge steigern lassen, wenn man der Besteuerung nicht nur das Eigenthum, sondern auch das Einkommen zu Grunde legt. Beide Momente werden es vermuthlich dahin bringen, daß früher oder später alle Staaten der Union allgemeine Einkommensteuern haben werden, allein mancher Staat dürfte sich zu ihrer Einführung doch erst verstehen, wenn die Staatsbedürfnisse sich nicht mehr ohne eine bedenkliche Erhöhung der gewohnten Steuern befriedigen lassen. Doch wie dem auch sein mag, jedenfalls spielen im Allgemeinen zur Zeit noch die verschiedenen Arten „spezifischer Steuern" nächst den allgemeinen direkten Eigenthumssteuern die wichtigste Rolle in dem Staatshaushalte der Einzelstaaten. Unter diesen spezifischen Steuern verdienen an erster Stelle die Gewerbesteuern genannt zu werden. Die Verfassung von Louisiana von 1868 spricht es direkt aus, daß dieselben als Einkommensteuern gedacht sind [1]).

1) Der allgemeinen Autorisation zur Erhebung solcher Steuern folgt der Satz: »All tax on income shall be pro rata on the amount of income or business done.« Die Befugniß, eine Einkommensteuer aufzulegen, ist nicht ganz im Allgemeinen ertheilt, sondern nur »upon all persons

Auch wo das nicht ausdrücklich gesagt ist, haben die Verfassungen aber wohl zum Theil beabsichtigt, daß die Steuer nicht eine für alle die betreffenden Geschäfte gleiche sein, sondern in einem gewissen Verhältniß zu dem Umfange oder dem Ertrage des Geschäftsbetriebes stehen soll. Wenn z. B. die Konstitution von Alabama von 1868 die Legislatur verpflichtete, zum Besten des Schulfonds allen Eisenbahnen, Versicherungs- und Bankgesellschaften, u. s. w. eine spezifische Steuer aufzuerlegen, ist kaum anzunehmen, daß die Absicht war, die kleinste Lokalbahn von einigen Meilen Länge ebenso schwer zu belasten, wie Bahnen, die als die Pulsadern des wirthschaftlichen Lebens angesehen werden können, wenn auch Gesetze, die von einer anderen Deutung des Paragraphen ausgehen, gewiß nicht für verfassungswidrig erklärt werden können. Die Verfassung von Illinois von 1870 nennt jedoch in unmittelbarer Verbindung mit Geschäften der eben erwähnten Art: Hausirer, Höker, Taschenspieler, Viktualienhändler, Gastwirthe, u. s. w., was mit der oben ausgesprochenen Ansicht schwer in Einklang zu bringen ist, wenn man nicht annehmen will, daß die Urheber der Verfassung es dem Ermessen der Legislatur haben anheimstellen wollen, in welchen Fällen die spezifische Steuer eine fixe und in welchen ihre Höhe durch den Umfang des Geschäftes beeinflußt werden solle. Letzteres ist bei den sog. licenses (Gewerbepatenten) nie der Fall und die Verfassung von Virginia von 1870 nennt die spezifischen Steuern, die erhoben werden dürfen, ausdrücklich licenses. Es unterliegt daher keinem Zweifel, daß nach ihr nur die namentlich aufgezählten Gewerbe mit einer spezifischen Steuer belastet werden dürfen [1]). Dagegen ließe sich die Frage aufwerfen, ob das auch dort gilt, wo nur der Ausdruck „besteuern" (to tax) gebraucht ist, denn es läßt sich ja darüber streiten, ob licenses als Steuern im strengen Sinne des Wortes anzusehen sind. Da aber bei Hausirern, Hökern, Taschenspielern, u. s. w., unfraglich nur an licenses gedacht ist, wäre diese Argumentation jedoch eine ziemlich gezwungene und wird sie nicht für zulässig erachtet, so ist natürlich die Bedeutung der spezifischen Steuern als Einnahmequelle durch eine solche namentliche Aufzählung immer mehr oder minder beeinträchtigt [2]). Um das zu vermeiden, haben andere Verfassungen, wie z. B. die von North Carolina von 1868, die Legislatur ermächtigt, alle Gewerbe und Berufe (trades, professions, franchises) zu besteuern. Dieses Recht ist jedoch m. W. bis jetzt in keinem Staat in vollem Umfang ausgeübt worden. Ich glaube nicht, daß irgendwo die Grenze überschritten oder auch nur erreicht worden ist, welche die Verfassung von Texas von 1869 zog, indem sie der noch allgemeiner formulirten Ermächtigung die Klausel beifügte, daß unter dem Ausdruck, „Beschäftigung" (occupation) nicht Landbau und „mechanische Gewerbe" (mechanical pursuits) verstanden werden sollten. Andererseits hat aber auch keine Verfassung, die der spezifischen Steuern überhaupt Erwähnung thut, ihnen so enge

pursuing any occupation, trade, or calling.« Title VI, Art. 118. Ob diese Sätze in die Verfassung von 1879 übergegangen sind, vermag ich nicht zu sagen.

1) Die Liste enthält freilich eine Rubrik, die der Legislatur doch den weitesten Spielraum läßt. Es heißt am Schluß: »and all other business which cannot be reached by the ad valorem system«.

2) In der Verfassung von Illinois heißt es jedoch weiter: »The specification of the objects and subjects of taxation shall not deprive the General Assembly to require other subjects or objects to be taxed, in such manner as may be consistent with the principles of taxation, fixed in this Constitution.« Haben auch die Staaten in der Anwendung des Satzes, daß die Verfassungen nur die Prinzipien der Steuergesetzgebung feststellen sollen, nicht die gleichen Grenzen eingehalten, so liegt er doch thatsächlich den betreffenden Bestimmungen aller Verfassungen zu Grunde. Darum findet auch hier ganz besonders der früher hervorgehobene Grundsatz Anwendung, daß die Legislaturen thun dürfen, was ihnen nicht zu thun verboten ist und es darf daher z. B. daraus, daß viele Verfassungen keine besonderen Bestimmungen über spezifische Steuern enthalten, noch nicht etwa geschlossen werden, daß in ihnen die thatsächlichen Verhältnisse wesentlich andere sein müssen als in den Staaten, deren Verfassungen solche Bestimmungen enthalten.

Grenzen gezogen wie die Verfassung von Arkansas von 1868, die der Legislatur gebot, „alle Privilegien, Gewerbe (pursuits) und Beschäftigungen zu besteuern, die der Gesellschaft von keinem wirklichen Nutzen sind" und die Besteuerung aller anderen untersagte. Wie die Gesetze von Arkansas diese merkwürdige Bestimmung im Einzelnen illustrirt haben, vermag ich nicht zu sagen. Ich habe diese ganze Frage an der Hand der Verfassungen behandelt, theils weil das an sich von nicht geringem Interesse erschien, theils weil sich schon aus den angeführten Verfassungs-Bestimmungen hinlänglich ergibt, wie verschieden die Verhältnisse der Staaten in dieser Beziehung sind, während der Grundcharakter doch ein gleichartiger ist.

§ 97. **Schulwesen**[1]. **Förderung desselben durch die Bundesregierung.** Daß die Lebensfähigkeit der demokratischen Bundesrepublik sich nicht verringert, sondern vielmehr erheblich gesteigert hat, obwohl in drei Generationen aus dem besiedelten Küstenstrich der dreizehn atlantischen Staaten der von Ozean zu Ozean reichende Riesenstaat geworden ist und die Bevölkerung sich mehr als verzehnfacht hat, ist zum großen Theil dem zu danken, daß den unaufhaltsam in die westliche Wildniß vordringenden Pionieren die Schule unmittelbar auf dem Fuße gefolgt ist. Die Bundesregierung hat nicht Unwesentliches dazu beigetragen, daß dies möglich gewesen. Weder die Konföderations-Artikel noch die Verfassung von 1789 haben der Zentralgewalt irgendwelche Befugnisse hinsichtlich des Unterrichtswesens in den Staaten verliehen, aber sie hat früh erkannt, daß die Pflege und Entwickelung desselben ein nationales Interesse von vitaler Bedeutung sei und sie hat Mittel und Wege zu finden gewußt, es kräftig zu fördern, ohne sich doch der geringsten Usurpation schuldig zu machen. Dem alten Kongreß gebührt der Ruhm, zu einer Zeit, da die Uebergewalt der zentrifugalen Tendenzen ihn bereits um fast alle wirkliche Macht gebracht hätte, den Weg betreten zu haben, auf dem die Bundesregierung zu ihrer Ehre und zum Frommen des Landes ganz stetig fortgeschritten ist. Schon in der Organisationsakte von 1785 für das nordwestlich vom Ohio gelegene Territorialgebiet wurde die 16. Sektion (eine Quadratmeile) von jeder township für die Unterhaltung von Volksschulen (common schools) bei Seite gesetzt. In der berühmten „Ordinanz von 1787", der definitiven Organisationsakte des Nordwest-Territoriums, wurde diese Bestimmung erneuert und der Bewilligung für jeden dereinst aus dem Territorium gebildeten Staat zwei ganze townships „für eine Universität" hinzugefügt[2]. Ein Gesetz vom 4. Sept. 1841 bestimmte, daß eine Anzahl namentlich aufgeführter Staaten Landschenkungen von 500,000 acres (einschließlich der etwa früher gemachten Bewilligungen) erhalten sollten und jeder neue Staat Anspruch auf eine gleiche Schenkung haben solle. Als Zweck der Schenkung werden allerdings ganz allgemein „innere Verbesserungen" genannt, aber thatsächlich ist ein großer Theil des Erlöses für Schulzwecke verwandt worden. Mit dem Gesetz vom 14. August 1848, betreffend die Organisation des Territoriums Oregon, begann der Kongreß den neuen Territorien außer der 16. auch noch die 36. Sektion jeder township für Schulzwecke zu überweisen. Mitten im Bürgerkrieg, am 2. Juli 1862, erließ der Kongreß dann noch ein Gesetz, das jedem Staat eine Landschenkung zur Errichtung wenigstens eines „College" machte, in den vornehmlich „die den Ackerbau und die mechanischen Künste betreffenden Lehrgegenstände" unterrichtet werden sollen. Die Größe der Schenkung wurde von der Bevölkerungsziffer abhängig gemacht: je 30,000 acres für jeden Senator und Repräsentanten, den der Staat nach dem Zensus von 1860 in den Kongreß zu wählen hat.

1) F. Burke, Law of Public Schools, N. Y., 1880.

2) E. W. Knight, History and Management of Federal Land Grants in the Northwest Territory. N. Y. 1885, in den Papers of the American Historical Association.

Außerdem sind den Schulfonds gewisser Staaten noch zugute gekommen ihr Antheil an den 1836 vertheilten Ueberschüssen des Bundesschatzamtes (etwa 15,000,000 Doll.) und ein Theil des Erlöses von über 62,000,000 acres „Sumpfländereien", die ihnen 1849, 1850 und 1860 geschenkt wurden.

Allgemeine Charakterisirung. Die ursprünglichen Staaten der Union haben also nur in verhältnißmäßig geringem Grade an den Landschenkungen partizipirt und so bedeutend diese auch gewesen sind, haben sie natürlich doch auch in den neuen Staaten immer nur einen dankenswerthen Beitrag zu dem für das Unterrichtswesen erforderlichen Aufwand liefern können. Auch in ihnen muß das für seine Unterhaltung nöthige Geld vornehmlich durch Steuern aufgebracht werden und zwar theils durch staatliche und theils durch lokale Steuern. Hinsichtlich beider bieten die Verhältnisse der 38 Staaten in formaler wie in materieller Beziehung ein Bild von großer Mannigfaltigkeit dar. Da das Unterrichtswesen keineswegs in allen Staaten auf ungefähr gleicher Entwickelungsstufe steht und überdieß in den verschiedenen Staaten sehr abweichende Ansichten über die Frage herrschen, wie weit die Sorge für die Volksbildung als eine unmittelbare Aufgabe des Staates anerkannt werden darf oder soll, so ist auch die Höhe des Unterrichtsbudgets — sowohl die des staatlichen wie die des staatlichen und lokalen zusammen — per Kopf der Bevölkerung eine sehr verschiedene. Im Allgemeinen stehen die ehemaligen Sklavenstaaten und besonders die eigentlichen Pflanzerstaaten in dieser Beziehung noch mehr oder weniger zurück. Bedenkt man jedoch, daß sie beim Ausbruch des Bürgerkrieges zum Theil überhaupt noch kein Volksschulsystem hatten und die Sklavenkinder gar nicht unterrichtet werden durften, so kann man den Fortschritten nur lebhafte Anerkennung zollen, die sie trotz des vollständigen wirthschaftlichen Ruins und trotz der radikalen sozialen Revolution in den letzten zwanzig Jahren gemacht haben. Einige von ihnen sind sogar so weit gegangen, in ihren Verfassungen das Prinzip des Schul- oder vielmehr Unterrichtszwangs aufzustellen, das auch von vielen nördlichen und westlichen Staaten noch nicht adoptirt worden ist. Aus der Aufstellung des Prinzips darf jedoch allerdings nicht geschlossen werden, daß in den betreffenden Staaten nun auch wirklich alle Kinder Unterricht genießen. In den Südstaaten machen es die thatsächlichen Verhältnisse noch vielfach schlechthin unmöglich, allen Kindern in der erforderlichen Weise die Unterrichtsgelegenheit zu bieten, geschweige denn die Benutzung derselben zu erzwingen. Letzteres ist jedoch meist auch dort bisher nicht gelungen, wo die Gelegenheiten in vollkommen zureichendem Maße geboten sind und das ist wohl zum großen Theil dem zuzuschreiben, daß die öffentliche Meinung sich noch nicht mit derselben Entschiedenheit für den Unterrichtszwang erklärt hat, mit der sie seit Jahrzehnten fordert, daß der Staat in Verbindung mit den lokalen Verbänden dafür zu sorgen hat, daß jedes Kind kostenfrei eine Volksschulbildung erlangen kann.

Common Schools. Weiter geht im Großen und Ganzen die Forderung der öffentlichen Meinung nicht, obwohl es überall — und zwar meistens eine beträchtliche Anzahl — common schools, d. h. öffentliche freie Schulen höherer Ordnung gibt, die theils von den Kommunen und theils von den Kommunalverbänden in Verbindung mit dem Staate unterhalten werden. Spricht man von common schools schlechtweg, so pflegt man darunter jedoch nur die eigentlichen Volks- oder Elementarschulen (primary schools) zu verstehen. Die common schools höherer Ordnung pflegen grammar und high schools genannt zu werden. Es gibt jedoch kein „amerikanisches common school System", obwohl die Amerikaner selbst den Ausdruck sehr häufig gebrauchen. Darum findet man nicht nur verschiedene Namen in den verschiedenen Staaten, sondern es bezeichnen auch zum Theil dieselben Namen mehr oder minder verschiedene Dinge. Es hat eben jeder Staat

sein eigenes common school System, das hierin oder darin sein besonderes Gepräge trägt. Eine allgemeine Charakterisirung, die doch ein ganz korrektes Bild von der Organisation des Schulwesens jedes einzelnen Staates gibt, ist daher unmöglich und die nachstehenden Angaben deuten nur an, was in der Mannigfaltigkeit der konkreten Verhältnisse — in dieser oder jener Weise, bald mehr und bald minder modifizirt — als gemeinsamer typischer Zug erscheint.

Organisation des Schulwesens. Der Staat unterhält nicht die Volksschulen, sondern er trägt nur einen erheblichen Theil der Unterhaltungskosten bei. Die für die Volksschulen verfügbaren staatlichen Mittel — Ertrag der direkt für die Schulzwecke erhobenen oder dem Schulfonds überwiesenen Steuern, Zinsen und etwaige sonstige Erträgnisse der Schulfonds (staatliche Kapitalien, Ländereien, sonstige Schenkungen) — werden nach festen aber nicht überall gleichen Regeln vertheilt. Meist wird der Vertheilung ausschließlich oder zum Theil die Zahl der schulpflichtigen Kinder zu Grunde gelegt. Die reichen Kommunen haben daher häufig viel mehr zum Schulfonds des Staates beizusteuern, als sie von demselben erhalten. Sie haben thatsächlich nicht nur die Kosten ihres eigenen Schulwesens ganz allein zu tragen, sondern sie müssen auch noch die Schulen der minder bemittelten Kommunen unterhalten helfen. Alle Kommunalverbände haben aber durch Selbstbesteuerung einen Theil der Unterhaltungskosten ihrer Schulen aufzubringen und zwar ist es nicht immer ganz ihrem Ermessen anheimgestellt, wie stark sie sich zu diesem Zweck belasten wollen. Nach oben hin ist ihnen keine Grenze gezogen, aber das Gesetz bestimmt, wie viel sie mindestens erheben müssen, indem es das Prozentverhältniß fixirt, in dem die eigene Leistung zur Staatsleistung zu stehen hat. Hinsichtlich der Verwendung der Gelder ist ihnen in ziemlich hohem Grade freie Hand gelassen. Da der Staat die Volksschulen nicht vollständig unterhält, beansprucht er auch nicht ihre alleinige Leitung. Er gibt die allgemeine Direktive und führt die Oberaufsicht, aber er entzieht das Schulwesen nicht dem selfgovernment. Die höchste Schulbehörde ist in den meisten Staaten ein Board of Education, dessen Mitglieder bald vom Volk oder der Legislatur erwählt, bald vom Gouverneur ernannt werden, bald bestimmte Beamte sind, die ex officio dieses Nebenamt bekleiden, oder es sind die verschiedenen Systeme bei seiner Bildung in der einen oder anderen Weise kombinirt. Der unmittelbare Chef des Unterrichtswesens ist jedoch ein Einzelbeamter, gewöhnlich Superintendent (oder Commissioner) of Public Instruction genannt, der ebenfalls in der einen oder anderen Weise erwählt oder vom Gouverneur ernannt wird und immer Mitglied des Board ist, wo ein solcher besteht. Außerdem gibt es noch Aufsichtsräthe (Commissioners), die entweder Staats- oder Countybeamte sind, in dem einen wie in dem anderen Fall aber häufig vom Volk gewählt werden. Die unmittelbare Leitung der Schulen liegt jedoch in den Händen der lokalen Schulbehörde (School Boards, School Commissioners oder School Trustees), deren Mitglieder in der Regel von der stimmberechtigten Bevölkerung des betreffenden Kommunalverbandes gewählt werden. Von ihr werden vor allen Dingen die Lehrer angestellt und entlassen. Der Kommunalverband, der die unterste Abtheilung oder die Einheit in der Organisation des Schulwesens bildet, ist der „Schuldistrikt" oder die Township. Das Distriktsystem hat in neuerer Zeit an Boden verloren gegenüber dem Townshipsystem, weil die Erfahrung gelehrt hat, daß die Dezentralisation mancherlei nachtheilige Folgen hat, wenn sie über eine gewisse Grenze hinausgeht. Mit der Entwickelung des öffentlichen Unterrichtswesens ist überhaupt die Tendenz zu etwas schärferer Zentralisirung Hand in Hand gegangen, ja die Verbesserung der Organisation desselben und die Erweiterung der staatlichen Kontrol- und Direktionsbefugnisse sind zum nicht geringen Theil geradezu identisch.

Ausschluß des Religionsunterrichts aus den Volksschulen. Den Kirchen ist in keinem Staat ein Einfluß auf die Volksschulen eingeräumt. Jeder Kirche und jeder Kirchengemeinde ist es überlassen, nach ihrem Gutbefinden für den Religionsunterricht der Kinder ihrer Angehörigen zu sorgen und er pflegt in den Sonntagsschulen ertheilt zu werden, die völlig unabhängig sowohl von dem Staat wie von den Kommunen sind. Die religiösen Uebungen in den common schools sind auf das Verlesen eines Abschnittes aus der Bibel beschränkt und auch das ist schon hier und da abgeschafft worden, weil die Katholiken sich durch die Benützung einer protestantischen Bibelübersetzung beeinträchtigt erklärten, die Juden gegen den Gebrauch des Neuen Testamentes reklamirten und die Freidenker alles beanstandeten, was sich für Gotteswort und göttliche Offenbarung ausgibt — Reklamationen, deren volle Berechtigung von vielen positiven Christen vorbehaltlos anerkannt wird. Einige namhafte protestantische Geistliche haben zu den früheſten und entschiedensten Verfechtern des Satzes gehört, daß die Religion, so weit sie irgendwie in dogmatischer Gewandung erscheint, grundsätzlich aus den common schools auszuschließen sei. Den stärksten Anstoß zum Kampf gegen den früheren Gebrauch, den Unterricht mit einer mehr oder minder ausgedehnten Schulandacht einzuleiten, hat jedoch die katholische Geistlichkeit gegeben, aber allerdings von einer den bisherigen Resultaten desselben diametral entgegenstehenden Absicht geleitet. Sie beschwerte sich über die Benutzung einer protestantischen Bibelübersetzung, als das Bibellesen aber eingestellt wurde, klagte sie noch heftiger über die Verbannung Gottes aus den Schulen und forderte, daß den Katholiken der ihnen gebührende Antheil des Schulfonds ausgeantwortet werde, damit sie für den Unterricht ihrer Kinder in einer ihrem Gewissen und ihren religiösen Ueberzeugungen entsprechenden Weise sorgen könnten[1]). Bis jetzt hat sie mit diesem Verlangen, dessen letzte Konsequenz die Auftheilung des ganzen Schulfonds an die verschiedenen Kirchengemeinschaften und die Verkehrung der vollständigen Säkularisation der Volksschulen in ihr gerades Gegentheil sein müßte, nirgends durchdringen können, aber beendigt ist der Kampf um diese Frage noch keineswegs, die dem amerikanischen Volksthum an die untersten Wurzeln greift[2]).

Lehrerseminare. Erst in verhältnißmäßig neuer Zeit haben die Staaten angefangen, sich die Heranbildung tüchtiger Volksschullehrer angelegen sein zu lassen. Den zufälligen Anstoß hat dazu Dr. Julius gegeben, den die preußische Regierung zum Studium des Gefängnißwesens nach den Vereinigten Staaten geschickt hatte. Dr. Ch. Brooks, ein Geistlicher von Massachusetts, wurde durch die Mittheilungen von Julius über die preußischen Lehrerseminare so lebhaft interessirt, daß er sich an Ort und Stelle genau mit diesen Instituten bekannt machte und nach seiner Rückkehr nach Amerika in Massachusetts mit Erfolg für die Nachahmung dieser Einrichtung zu agitiren begann. Nach und nach folgten andere Staaten dem Beispiel von Massachusetts und jetzt hat jeder Staat eine größere oder kleinere Anzahl von Lehrerseminaren, die meist den wenig bezeichnenden Namen normal schools führen. Nur der kleinste Theil von ihnen sind reine Staatsanstalten. Das Meiste ist der Selbstthätigkeit der Kommunalverbände über-

1) Siehe über eine der interessantesten und bedeutsamsten Episoden dieses Streites meine Verfassungsgeschichte, III, 463—467.

2) Präsident Grant empfahl in seiner Botschaft vom 7. Dez. 1875 den Legislaturen der Staaten ein Verfassungsamendement zur Ratifikation zu unterbreiten, »making it the duty of each of the several states, to establish and forever maintain full public schools, adequate to the education of all the children in rudimentary branches, within their respective limits, irrespective of sex, color, birth place, or religion: forbidding the teaching, in said schools, of religious, atheistic, or pagan tenets, and prohibiting the granting of any school fund or school taxes, or any part thereof, either by legislative, municipal, or other authority, for the benefit, or in aid, directly or indirectly, of any religious sect or denomination.« Der Kongreß hat dieser Aufforderung nicht Folge geleistet.

lassen, deren Rührigkeit und Opferfreudigkeit sich denn auch hinsichtlich dieser Frage wie in Betreff des ganzen Schulwesens glänzend bewährt hat. Allein obwohl die Zahl dieser Anstalten stetig und schnell wächst, sind sie doch weitaus nicht im Stande, dem ungeheueren Bedürfniß an Lehrkräften der niederen Ordnung zu genügen. Unter den segensreichen Einwirkungen der Konkurrenz ist jedoch auch schon das Lehrpersonal der Schulen, die noch keine systematisch für ihren Beruf ausgebildete Lehrer haben, weit tüchtiger geworden als in früheren Zeiten, wo „Schule halten" das beliebteste Auskunftsmittel der armen halbwüchsigen Jungen war, sich das nöthige Geld zu schaffen, um die ihrem Ehrgeiz entsprechende Laufbahn einschlagen zu können. — In den Normalschulen werden nicht nur Lehrer, sondern auch Lehrerinnen ausgebildet [1]).

Mittelschulen. Das Maß, in dem sich die Staaten an der Unterhaltung der höchsten Ordnung der Volksschulen (high schools) und namentlich der Mittelschulen academies und colleges betheiligen, ist ein sehr verschiedenes und sowohl die Organisation wie die Leistungen dieser Anstalten weichen so sehr von einander ab, daß sie in der That oft kaum mehr als den Namen mit einander gemein haben. In den siebziger Jahren — vielleicht zum Theil in Folge der schlechten wirthschaftlichen Verhältnisse — schien eine Strömung in der öffentlichen Meinung an Breite und Intensität zu gewinnen, die gegen eine ausgiebige Betheiligung des Staates an der Pflege des höheren Unterrichtswesens gerichtet war. Die Mittel, die von der Masse der Bevölkerung aufgebracht werden — so lautete das Raisonnement — dürfen auch nur in solcher Weise verwandt werden, daß sie direkt der gesammten Bevölkerung zugute kommen. Am leichtesten befreundet sich diese Richtung noch mit der staatlichen Unterhaltung oder Unterstützung von Mittelschulen, die der Vorbildung für irgend welche praktische Berufsarten dienen.

Was endlich die Universitäten anlangt, so besteht wohl in der Mehrzahl der Staaten ein Staatsinstitut, daß diesen Namen führt, aber aus dem Namen darf nicht geschlossen werden, das diese Anstalten dem entsprechen, was man in Europa unter einer Universität versteht. Auch untereinander sind sie aber so verschieden, daß eine allgemeine Charakterisirung ziemlich ausgeschlossen ist. Nur so viel läßt sich sagen, daß sie durchweg ein Gemisch von Gymnasium, Realschule höherer Ordnung, Fachschulen verschiedener Art und Universität sind, die Mischungsverhältnisse und Kombinationsformen aber sehr von einander abweichen. So z. B. haben sich einige Südstaaten, die erst nach Beendigung des Bürgerkrieges die Errichtung einer Staatsuniversität in Aussicht nahmen, und auch einige von den jüngeren Weststaaten von Hause aus nur ein recht bescheidenes Programm gestellt, während die Staatsuniversität von Michigan in Ann Arbor sowohl hinsichtlich der Zahl der Unterrichtsgegenstände wie den Leistungen nach zu den ersten Instituten der Union gehört. Die Theologie ist aus allen Staatsuniversitäten ausgeschlossen. Für die Ausbildung der Geistlichen haben die betreffenden Religionsgemeinschaften selbst zu sorgen; der Staat kümmert sich in keiner Weise darum, weder ob sie es thun, noch wie sie es thun [2]).

Obwohl es nicht in das Staatsrecht hineingehört, muß doch noch der Privatanstalten mit wenigen Worten gedacht werden, weil sie im eigentlichsten Sinne einen

1) Sowohl die absolute wie die Verhältnißzahl der Lehrerinnen ist bekanntlich in den Ver. Staaten eine weit größere als in irgend einem europäischen Staat.

2) Es geschieht das in theologischen Seminaren, deren es 1882 145 mit 4921 Studenten gab. Die katholische Kirche hat alle anderen überflügelt mit 21 Seminaren und 1104 Studenten. Ihr zunächst standen die Baptisten mit der gleichen Anzahl von Seminaren, aber nur 899 Studenten, Im Ganzen wurden von 25 verschiedenen christlichen Religionsgemeinschaften Seminare unterhalten. Schon daraus erhellt, daß die Auftheilung des Schulfonds unter den Kirchengemeinschaften einfach unmöglich ist. Dringt die katholische Kirche je mit ihrer Forderung durch, so kann es mithin nur geschehen, indem sie für sich ein Privilegium erwirkt.

wesentlichen Bestandtheil des Unterrichtswesens bilden. Die namhaftesten Unterrichtsanstalten der höchsten Ordnung sind fast durchweg Privatinstitute in dem Sinne, daß sie weder von dem Staat noch von den Kommunen subventionirt werden. Ihr Vermögen ist durch Stiftungen und Schenkungen gebildet worden. Was den Lehrplan anlangt, so bildet mehr oder minder die Grundlage desselben das collegiate department, in dem die unteren Abtheilungen den höheren Klassen unserer Gymnasien oder Realschulen entsprechen und auch die oberen zum Theil nicht weit über diese hinausgehen. Wo ein Fachstudium überhaupt stattfindet, ist es gewöhnlich in eigenen „Schulen" (medical school, law school) organisirt, die jedoch einen integrirenden Bestandtheil des Gesammtinstituts bilden. Trägt das Institut einen konfessionellen Charakter, so ist mit ihm bisweilen auch in dieser Weise eine theologische Schule verbunden. — Auch die große Mehrzahl der Colleges zweiten und dritten Ranges sowie der Academies sind Privatinstitute in dem angegebenen Sinn. Seine Mittel- und Hochschulen hat also das Land vorwiegend der Privatwohlthätigkeit zu danken, die Jahr für Jahr ungeheuere Summen für Unterrichtszwecke spendet. Im J. 1872 beliefen sich z. B. die Stiftungen und Schenkungen auf über 11 Mill. Doll. Die Sache hat jedoch auch ihre Kehrseite. Es findet nicht die wünschenswerthe Konzentrirung der Mittel statt, die Verfügungen der Geber machen oft die zweckmäßigste Verwendung der Gelder unmöglich, die Einrichtungen sind zu ungleichartig und die Leistungen zu ungleichmäßig und häufig recht unbefriedigend [1]). Abgesehen von den Volksschulen ist das Unterrichtswesen also zum Theil recht ungeordnet und es steht, was die Mittel- und Hochschulen anlangt, im Allgemeinen nicht auf derselben Entwickelungshöhe wie in den mitteleuropäischen Staaten [2]).

§ 98. **Verhältniß von Staat und Kirche** [3]). „Es gehört zum Wesen amerikanischer Freiheit, die Institution, deren Zweck die Unterstützung und Ausbreitung der Religion ist, vollständig von der Staatsgewalt (from the political government) zu trennen" [4]). Die Verfassungen aller Staaten sprechen diesen Grundsatz in der einen oder anderen Formulirung aus, die wesentlichsten Konsequenzen, die sich aus ihm ergeben, in die Form ausdrücklicher Verbote kleidend. Das amerikanische Prinzip ist nicht allgemeine Duldung, sondern absolute Religionsfreiheit und diese bedingt nach amerikanischer Auffassung die völlige Ausscheidung der religiös-kirchlichen Verhältnisse als solchen aus der Aktionssphäre des Staates sowie der politisch-bürgerlichen Verbände niederer Ordnung. Mit so unverbrüchlicher Konsequenz, wie die Amerikaner oft behaupten, wird dieses Prinzip freilich nicht in allen Staaten durchgeführt, aber der Abweichungen sind doch nicht viele und sie haben meist keine erhebliche praktische Bedeutung.

Verboten ist in allen Staaten:

1. Die Errichtung einer Staatskirche und jedwede Begünstigung einer Religionsgemeinschaft. Werden einer Vortheile irgend welcher Art zugewandt, so liegt darin eine

---

1) Das läßt sich schon daraus abnehmen, daß es 1882 nicht weniger als 365 »Universities« und Colleges in den Ver. Staaten gab.

2) Vergl. außer den Jahresberichten des Bureau of Education und Barnard's American Journal of Education: Troschel, Volkscharakter und Bildungsanstalten der Nordamerikaner, 1867; Rigg, National Education, 1873; A Statement of the Theory of Education in the United States of America, 1874; F. Adams, The Free School System of the United States, 1875; Gilman, Education in America, 1776—1876 in der North American Review von 1876.

3) Siehe Cooley, Const. Limitations, 467—478; R. H. Tyler, American Ecclesiastical Law, Alb., 1866; F. Vinton, American Canon Law, N. Y., 1870; W. Strong, Relations of Civil Law to Church Polity, N. Y., 1875; S. B. Smith, Ecclesiastical Law, 2d ed., N. Y., 1878; Supplement by P. F. Quigley, Clevel., 1878.

4) Lieber, On Civil Liberty and Self-Government, 99.

Benachtheiligung der anderen und jede Benachtheiligung auf Grund der religiösen Ueberzeugungen widerstreitet dem Prinzip der absoluten Religionsfreiheit. Gilt das hinsichtlich der Religionsgemeinschaften, so muß es aber offenbar auch ebenso unbedingt für alle Individuen gelten und es werden mithin diejenigen Staaten dem Prinzip untreu, deren Verfassungen das Recht zur Bekleidung gewisser oder überhaupt aller öffentlichen Aemter von dem Glauben an ein höchstes Wesen, an ein künftiges Leben, u. s. w. abhängig machen. Man wird sich dieser Inkonsequenz nicht bewußt oder hält sie für gerechtfertigt, weil in der That, was die Angloamerikaner anlangt, sehr viel Wahrheit in der Behauptung Kapp's liegt, daß die Religionsfreiheit von der großen Mehrheit dahin verstanden wird, „daß jedermann zwar die Freiheit hat, sich zu irgend einer Religion zu bekennen, aber nicht das Recht, sich zu keiner Religion zu bekennen“ [1]). Es verschwinden jedoch alle derartigen beschränkenden Bestimmungen immer mehr aus den Verfassungen.

2. Besteuerung zu religiösen Zwecken. Den Townships und Kommunen ist sie ebenso wenig gestattet wie dem Staat [2]). Die Religion ist ganz Privatsache und die Auferlegung öffentlicher Lasten für Privatsachen ist unzulässig. Niemand darf gezwungen werden, zur Bestreitung der Kosten beizutragen, welche die Befriedigung der religiösen Bedürfnisse Anderer verursachen. Wer sich zu solchen Zwecken mit Anderen vereinigt und dabei freiwillig materielle Verpflichtungen übernimmt, ist jedoch natürlich an die Einhaltung derselben nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze gebunden. Streitigkeiten, die daraus entstehen, können vor den ordentlichen Gerichten zum Austrag kommen, aber es kann ihnen nie ein öffentlich rechtlicher Charakter beigemessen werden.

3. Die Betheiligung an irgend welchen religiösen Uebungen oder Gebräuchen zu erzwingen. Wer Mitglied einer religiösen Gemeinschaft ist, ist es lediglich, weil er es sein will und kann aufhören es zu sein, warum und wann er will. Auf der anderen Seite hat aber auch der Staat den religiösen Gemeinschaften keinerlei Vorschriften darüber zu machen, wen sie in ihre Mitgliedschaft aufzunehmen haben, warum sie von derselben ausschließen dürfen, wie sie ihr Kirchenregiment einrichten sollen, wann und wie sie kirchliche Strafen verhängen können, u. s. w. Nur wenn sie in die bürgerliche Rechtssphäre hinübergreifen, steht es dem Beeinträchtigten zu, von den Gerichten den Schutz seiner gesetzlichen Rechte zu verlangen. Die Kirchen als Religionsgemeinschaften haben unbeschränktes Selbstbestimmungsrecht, aber durch Berufung auf ihre Glaubenssätze und ihre Kirchenordnung können sie nie die geringste Verletzung dessen rechtfertigen, was der Staat als Recht anerkennt; unbeschadet ihrer absoluten Autonomie sind sie so unbedingt wie jede Aktiengesellschaft oder irgend ein geselliger Klub dem Gesetz unterworfen.

4. Die freie Ausübung der Religion zu behindern. Der Chinese darf in seinem Götzentempel ebenso wenig behelligt werden wie der katholische Erzbischof in seiner Kathedrale. Niemand darf es verwehrt werden, sich die aberwitzigste Religion zurecht zu machen und ihr nach den Geboten seines Gewissens nachzuleben, aber wiederum nur

1) Das Verhältniß von Staat und Kirche in der Union. Aus und über Amerika, II, 48.

2) Ueber eine Ausnahme siehe Cooley, Const. Limitations, 468, Anm. 1. — Die betr. Bestimmung der Verfassung von Illinois mag hier im Wortlaut angeführt werden, da sie als typisch anzusehen ist: »Neither the General Assembly nor any county, city, town, township, school district, or other public corporation, shall ever make any appropriation, or pay from any public fund whatever any thing, in aid of any church or sectarian purpose, or to help support or sustain any school, academy, seminary, college, university or other literary or scientific institution controlled by any church or sectarian denomination whatever; nor shall any grant or donation of land, money or other personal property ever be made by the State or any such public corporation to any church or for any sectarian purpose.« Art. VIII, Sect. 1, § 3.

insoweit er dabei nicht in Konflikt mit den Gesetzen kommt, die sich allerdings nie mit der Religion befassen dürfen, aber immer dafür Sorge zu tragen haben, daß Niemand sich im Namen der Religion thätlich gegen die Forderungen auflehnt, die der Staat als sittliche Kulturgemeinschaft stellen darf und stellen muß [1]). Wer das thut, greift wiederum in die Rechtssphäre Anderer ein und zwar in diesem Falle der Gesammtheit, während die Verfassung durch die Garantie der Religionsfreiheit ihm nur zusichert, daß hinsichtlich dieser Frage weder dem Staat noch sonst Jemand gestattet werden wird, in seine Rechtssphäre einzugreifen.

5. Das Aussprechen und das Verfechten religiöser Ansichten in Wort und Schrift zu untersagen oder zu beschränken. Auch dieses Recht unterliegt aber den im vorigen Absatz angegebenen Restriktionen. Keine Verfassung verbietet es der Legislatur, die Verbreitung unsittlicher Schriften, durch die eine Schädigung der öffentlichen Moral erfolgen muß, zu verhindern und in einigen Staaten wird es ihnen ausdrücklich zur Pflicht gemacht. Dieses Recht und diese Pflicht können aber nicht dadurch beseitigt werden, daß die Lasziviät sich in der Draperie einer religiösen Ueberzeugung präsentirt. Die Ausübung des Rechtes unterliegt aber auch noch der weiteren Beschränkung, daß es nicht dazu mißbraucht werden darf, die Rechte zu verletzen, die Anderen aus dem Recht auf ihre Ueberzeugungen erwachsen.

Die Grundsätze sind klar, aber es läßt sich unschwer erkennen, daß ihre Anwendung in den einzelnen konkreten Fällen auf mancherlei und oft nicht geringe Schwierigkeiten stoßen muß. Ob das große Problem des Verhältnisses von Staat und Kirche durch die in den Vereinigten Staaten vollzogene Trennung eine befriedigendere Lösung gefunden hat als in den europäischen Staaten, ist hier nicht zu erörtern. Allein in einer Darstellung des amerikanischen Staatsrechtes muß darauf hingewiesen werden, daß die Lösung nicht, wie die meisten Amerikaner meinen und behaupten, alle Irrungen und Weiterungen zwischen diesen beiden höchsten Kulturpotenzen absolut ausschließt. Und auch wenn das der Fall wäre, aus den weiter zu berichtenden Thatsachen erhellt jedenfalls noch unzweifelhafter als aus dem bisher Gesagten, daß eine Uebertragung der amerikanischen Rechtszustände in Folge der mehr als tausendjährigen höchst eigenthümlichen Entwickelung dieses Verhältnisses auf dem Boden der alten Welt schlechthin unmöglich ist.

Die Vereinigung unbedingter Gesetzesherrschaft über die Kirchen und ihrer vollständigen Autonomie als organisirten Religionsgesellschaften ist dadurch ermöglicht, daß der Staat sie als in sich geschlossene komplexe Größen überhaupt nicht kennt. Die Gesetzgebung hat es nur mit den einzelnen kirchlichen Gemeinden zu thun und auch mit diesen nicht als Glaubensgemeinschaften, sondern nur als Korporationen, die nach Maßgabe der Gesetze Eigenthum erwerben, besitzen und verwalten dürfen. Der Staat ignorirt jedoch nicht etwa die beiden bedeutsamen Thatsachen, daß es Korporationen für religiös kirchliche Zwecke sind und jede Gemeinde Glied einer Kirche ist. Kirchenordnungen, Kirchengesetze, ja sogar Glaubenslehren können vor den Gerichten geltend gemacht werden und für richterliche Entscheidungen maßgebend sein. Die Gerichte befinden immer nur über Rechtsfragen, aber jene können eben für diese maßgebend sein. Unbekümmert um Vernünftigkeit, Billigkeit, Werth oder Unwerth der Glaubenssätze oder äußeren Ordnungen der Kirche werden sie von den Gerichten als Thatsachen anerkannt, aus denen sich rechtliche Konsequenzen für diejenigen ergeben können, die sich ihnen dadurch

1) Die Verfassung von Illinois sagt: »but the liberty of conscience hereby secured shall not be construed to . . . excuse acts of licentiousness, or justify practices inconsistent with the peace, or safety of the State.« Art. II, Sect. 1, § 3.

unterworfen haben, daß sie freiwillig Mitglieder der Kirche geworden sind. Die kirchlichen Autoritäten dürfen keinerlei Fragen bürgerlicher Natur vor ihr Forum ziehen und der Staat leiht den Kirchen nie seinen Arm außer in Fragen des bürgerlichen Rechts, solche können aber wie aus den Statuten jedes Klubs so auch aus den Satzungen einer Kirche entstehen [1]).

Wichtiger ist, vom politischen Standpunkte aus geurtheilt, die andere Seite der Frage, nämlich daß der Staat jenen beiden Thatsachen Rechnung trägt, indem er seine Gesetzgebung so zu gestalten sucht, daß die Kirchen nicht leicht zu einer ihm gefährlichen Macht werden können. Die wesentlichste Sicherheit ist dadurch geboten, daß nie die Gesammtkirche innerhalb des Staates inkorporirt werden kann, sondern immer nur die einzelne Gemeinde. Man kann daher sagen, daß in gewissem Sinne der rechtliche Begriff der Kirche untrennbar ist von einem bestimmten, gottesdienstlichen Zwecken gewidmeten Gebäude. Durch die bloße bleibende Vereinigung Gleichgesinnter zu religiösen Uebungen ist keine Kirche gebildet. Diese hat zur Voraussetzung die Konstituirung einer Körperschaft, einer „Kongregation", die durch die staatliche Inkorporirung legale Existenz erhält. Zur Kongregation gehören alle, die durch Annahme ihrer Beisteuer zu den Kosten gewissermassen als Geschäftstheilhaber admittirt werden. Was innerhalb der einzelnen Gemeinde die „Kirche" (church) genannt zu werden pflegt, ist die engere Vereinigung derer, die mit lebhafterer Antheilnahme und vollerer Hingabe den gemeinschaftlichen ideellen Interessen lebt. Eine rechtliche Existenz hat aber nur die Kirche als

1) Die leitenden Grundsätze werden von J. P. Thompson und in einer richterlichen Entscheidung, die in Illinois in einem berühmten „Test-Fall" ergangen ist, klar und scharf in der folgenden Weise formulirt: „Unter den Gesetzen der Nationalregierung wie der Einzelstaaten der Union", sagt Thompson, „hat jede Kirche volle Freiheit, sich zu organisiren, wie sie will, sich ihre eigenen Gesetze zu geben, ihre Einkünfte zu erheben, und Kirchenzucht zu halten ganz auf eigenem Wege. Das allgemeine Prinzip gilt, daß eine Kirche eine freiwillige Association ist, deren Constitution, Gesetze und Canons zwischen den Parteien vereinbart sind zur Abgrenzung ihrer Leistungen und Verpflichtungen. Die bürgerlichen Rechte der Mitglieder werden von den Gerichten geschützt, aber kein Gerichtshof kann interveniren, um eine Untersuchung und Verhandlung vor einem kirchlichen Tribunal einer freiwilligen religiösen Association zu hindern, wenn diese in Uebereinstimmung mit ihrer Constitution und ihren Canons verfährt, und wenn der Gegenstand oder die Person, über die verhandelt wird, zu ihrer Jurisdiction gehört." Und in der Motivirung des Urtheils in dem Falle Cheney heißt es: „Wenn eine Lokalkirche und ihr Rector unter der Oberaufsicht und Controlle einer höheren kirchlichen Organisation stehen, deren Mitglieder sie sind, und deren Glauben und Disciplin sie sich freiwillig unterworfen haben, so sind diejenigen, welche fortfahren, dem Glauben und der Disciplin der allgemeinen Kirche anzuhängen, die Beneficiaten, zu deren Vortheil das Kirchenvermögen verwaltet wird, und wenn sie auch die Minorität der localen kirchlichen Organisation bilden. In Fällen, wo die eigenen kirchlichen Tribunale ihre Jurisdiction auszuüben berechtigt sind, und von ihnen über ein Vergehen (— es handelte sich in diesem Fall nur um eine von der orthodoxen Kirchenlehre abweichende Auffassung von der Wiedergeburt; Cheney wurde wegen derselben von einem kirchlichen Gerichtshofe seines Amtes entsetzt, fuhr aber in Uebereinstimmung mit der Majorität der Gemeinde fort, als Geistlicher derselben zu fungiren —) verhandelt, und die Amtsentsetzung ausgesprochen worden ist, haben die Civilgerichtshöfe nicht allein das Urtheil des kirchlichen Gerichtshofes anzuerkennen, sondern ihm auch Geltung zu verschaffen. In allen Angelegenheiten des Glaubens und religiöser Handlungen sind die kirchlichen Gerichtshöfe, vorausgesetzt, daß ihre Jurisduction rechtskräftig erworben ist, ebenso vollständig unabhängig von den Civiltribunalen, wie es diese von jenen in Vermögensfragen sind.

Auch können die Gerichtshöfe nicht zugeben, daß, falls bei der Corporationsakte die allgemeinen Gesetze nicht verletzt sind, eine Majorität der Mitglieder einer Kirche, die verknüpft ist mit einer oberen Kirchenbehörde, und ihrer Leitung und Jurisdiction unterworfen ist, aus der Secte, der sie freiwillig beigetreten ist, ausscheiden und das Kirchenvermögen mit hinüber nehmen könne. Ein solches Verfahren ist als Vertrauensmißbrauch anzusehen, und ein Gerichtshof, welcher Billigkeit übt, muß dies verhindern. Die Verwalter eines solchen Vermögens haben es zu verwenden im Sinne der Gründer der Organisation, zum Unterhalt des bestimmten Glaubens und der besonderen Gottesverehrung, und die Verwendung für eine andere Secte ist ein Vertrauensbruch, bei dem der Gerichtshof interveniren muß." Thompson, Kirche und Staat in den Ver. Staaten von Amerika, 73 ff. In anderen Fällen ist jedoch von den Gerichten das Recht der inkorporirten Gemeinde anerkannt worden, das Kirchenvermögen zu behalten, obwohl sie ihren Glauben geändert hatte.

Kongregation [1]). Der Inkorporirungsmodus und die Inkorporirungsbedingungen dieser weichen in den verschiedenen Staaten von einander ab. Die Vertretung dem Staate und überhaupt der Außenwelt gegenüber hat aber immer ein Board of Trustees (Verwaltungsrath), der zum Theil aus Laien bestehen muß. Dieser hochwichtigen Bestimmung kann allerdings jeder Werth genommen werden. In New York z. B. hat die katholische Kirche es durchzusetzen gewußt, daß die Vertrauensmänner immer aus dem Erzbischof, dem Diözesanbischof, dem Generalvikar, dem Pfarrer der Gemeinde und zwei von den drei ersteren gewählten Laien der Gemeinde bestehen. Die beiden Laien haben da offenbar nur noch die Bedeutung, als dünner Schleier zur Verhüllung der Thatsache zu dienen, daß der Staat vor der Kirche die Flagge gestrichen hat. — Die kirchlichen Autoritäten haben keinerlei Befugnisse hinsichtlich der Verwendung des Kircheneigenthums und auch der Verwaltungsrath ist in dieser Beziehung gewissen Beschränkungen unterworfen. Weit wichtiger ist jedoch, daß auch dem Recht der Gemeinde zur Eigenthumserwerbung gewisse Grenzen gesetzt sind und zwar bisweilen nicht nur was das Maß, sondern auch was den Modus (todte Hand) anlangt. Namentlich das Recht zur Erwerbung von Grundeigenthum ist limitirt. Auch diese Bestimmungen stehen jedoch häufig nur auf dem Papier. Theils ist es nicht leicht ihre Umgehung zu verhüten, theils versuchen die Behörden aber auch gar nicht es zu thun. Immerhin sind aber in den Prinzipien dieser die kirchlichen Verhältnisse regelnden Gesetze die Mittel geboten, mit Nachdruck einzugreifen, wenn eine von hierarchischen Tendenzen erfüllte Kirche sich in den Besitz einer solchen materiellen Macht zu setzen gewußt hat, daß die öffentliche Meinung in ihr eine Gefahr zu erblicken beginnt.

Die Organe der Selbstverwaltung [2]).

§ 99. **Im Allgemeinen.** Während in Europa das 18. Jahrhundert durch übermäßige Zentralisation charakterisirt ist und erst im 19. Jahrhundert gegenüber dem Prinzip der staatlichen Allregiererei mühsam und ganz allmählich wieder die Prinzipien der Selbstverwaltung zur Geltung gebracht werden, ist in den Vereinigten Staaten der Entwickelungsgang gerade der umgekehrte gewesen. Aeußerste Dezentralisation ist hier der Grundzug in der Wahrnehmung der öffentlichen Interessen. In der Geschichte der Einzelstaaten finden sich natürlich keine Vorgänge, die eine Analogie darbieten zu den bitteren Erfahrungen und schweren Kämpfen, unter denen der Bundesregierung nach und nach die Macht erstritten worden ist, die von den vitalen Interessen des Gesammtvolkes gebieterisch gefordert wurde und sogar zur Sicherung des Fortbestandes der Union unbedingt nöthig war. Die Faktoren der Staatenregierungen hängen so unmittelbar von der Bevölkerung ab, daß langwährende und ernste Konflikte zwischen ihnen und ihr kaum entstehen können. Höchstens zwischen den großen Städten und den Legislaturen könnte es zu bedenklichen Weiterungen kommen, denn es ist ja nicht undenkbar, daß jene ihre spezifischen Interessen von der Majorität der ländlichen Vertreter aus Unverständniß oder gar aus Mangel an gutem Willen systematisch vernachlässigt und schwer beeinträchtigt glauben, und Städte wie New York, Philadelphia, Boston, Chicago, St. Louis sind zu volkreich und zu mächtig, als daß man einen solchen Widerstreit der Ansichten und Interessen ungestraft einen chronischen Charakter gewinnen lassen könnte. Im Allgemeinen kann jedoch in den Einzelstaaten die Zentralisirung nie weiter gehen, als die öffentliche Meinung es fordert oder mindestens billigt und im Großen und Ganzen hat die

1) Für die Kongregation ist der Geistliche minister, d. h. der von ihr für die pfarramtlichen Obliegenheiten Angestellte, für die Kirche aber ist er außerdem auch pastor, d. h. Seelsorger.

2) J. N. Pomeroy, Municipal Law, N.Y., 1864; J. F. Dillon, Municipal Corporations, 3d ed., 2 vols., Bost. 1881.

öffentliche Meinung bis jetzt unverbrüchlich an dem Grundsatz festgehalten, daß alle lokalen Angelegenheiten thunlichst der Selbstverwaltung überlassen bleiben sollen. Die verfassungsrechtliche Kompetenz der Legislaturen wäre groß genug, um mit einem Schlag die Selbstverwaltung auf ein sehr bescheidenes Maß zu reduziren, denn nie sind Eigenrechte die Basis derselben. Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmen den Staat, „Munizipal-Organisationen" verschiedener Art und verschiedener Ordnung zu schaffen und denselben stehen nur die ihnen vom Staat verliehenen Rechte zu. Die Befugnisse sind entweder ausdrücklich verliehen oder sie ergeben sich aus den ausdrücklich verliehenen, weil sie zur Ausübung dieser nothwendig sind. Die Gerichte erkennen jedoch bis auf einen gewissen Grad auch ein Gewohnheitsrecht an, weil in der That gewisse Befugnisse so unausreutbar in der Gewohnheit wurzeln, daß sie häufig nur deswegen nicht ausdrücklich verliehen werden, weil man sie als schlechthin selbstverständlich ansieht. Nur aus Analogien hergeleitete Befugnisse werden dagegen nicht von den Gerichten anerkannt, d. h. es kann nicht daraus, daß ein bestimmtes Recht verliehen worden ist, das Vorhandensein analoger Rechte gefolgert werden. Die Verleihung erfolgt durch allgemeines Gesetz oder durch einen besonderen Akt, aber in dem letzteren Falle liegt ebensowenig wie in dem ersteren ein „Kontrakt" im Sinne der Bundesverfassung vor, der nicht verletzt werden darf. Inkorporationsakte und Freibriefe (charters) können ebenso wie allgemeine Gesetze jeden Augenblick von der Legislatur geändert oder auch vollständig aufgehoben werden, denn es ergeben sich aus ihnen nie gesetzliche Rechte (vested rights), die der Kompetenz des Staates entrückt sind [1]). Städtische Grenzen können erweitert oder verengert, Counties zerstückelt oder verschmolzen, Towns abgeschafft, Städte zu Dörfern degradirt werden, u. s. w. und die Betroffenen können nicht daraufhin, daß dadurch ihre früheren Rechte verletzt werden, den Schutz der Gerichte anrufen. Dagegen sind den Rechten der Legislaturen hinsichtlich solcher und ähnlicher Maßnahmen vielfach durch die Verfassungen gewisse Schranken gezogen, indem sie nur in einer bestimmten Weise vorgenommen werden dürfen oder nur unter bestimmten Voraussetzungen — bisweilen die Zustimmung der Betheiligten — gestattet sind. Am häufigsten finden sich in den Verfassungen solche beschränkende Vorschriften in Betreff der Zerlegung und Verschmelzung von Counties, der Vertheilung des Vermögens und der Schulden bei derartigen Aenderungen, der Verlegung des County-Sitzes, u. dgl. m.

Die Munizipal-Organisationen zerfallen in zwei Hauptgruppen: die Munizipalitäten im engeren Sinne, die wirklich öffentlichrechtliche Korporationen sind, und die von den amerikanischen Publizisten häufig als „quasi Korporationen" bezeichneten. Letztere sind durch allgemeine Gesetze geschaffen oder es hat die gleiche Kategorie in jedem Staat die

1) Das gilt nur von den Befugnissen. »It is an unsound and even absurd proposition that political power conferred by the legislature can become a vested right, as against the government, in any individual or body of men.« Richter Nelson in People v. Morris, 13 Wend. 331. Angeführt bei Cooley, Const. Limitations, 269. Das Eigenthum der Munizipalität ist natürlich nicht ganz der Willkür der Legislatur preisgegeben. Die für dieses maßgebenden verfassungsrechtlichen Grundsätze sind nach Cooley: »when corporate powers are conferred, there is an implied compact between the State and the corporators that the property which they are given the capacity to acquire for corporate purposes under their charter shall not be taken from them and appropriated to other uses. If the State grants property to the corporation, the grant is an executed contract, which cannot be revoked. The rights acquired, either by such grants or any other legitimate mode in which such a corporation can acquire property, are vested rights, and cannot be taken away.« Allein da der Staat nicht nur ein allgemeines Kontrolerecht über derartiges Eigenthum hat, sondern auch die »corporate powers« selbst ändern und sogar ganz aufheben darf, kann er unter Umständen auch berechtigt oder gar genöthigt sein, anderweitige Verfügung darüber zu treffen, aber immer mit der Beschränkung, »that the purpose, for which the property was originally acquired shall be kept in view, so far as the circumstances will admit, in any disposition that may be made of it.« ib. p 270.

gleichen Rechte und die gleichen Pflichten[1]). Ihre raison d'être ist nicht, wie bei den eigentlichen Munizipalitäten, ihre thatsächliche wirthschaftliche und soziale Sonderexistenz, sondern die Nothwendigkeit, aus Gründen administrativer Zweckmäßigkeit den Staat in größere und kleinere Abtheilungen zu zerlegen. Sie haben eigentlich gar keine natürliche Existenz, sondern sind im Wesentlichen ganz künstliche Schöpfungen. Sieht man sich eine Karte der Vereinigten Staaten an, in die die größeren Abtheilungen eingezeichnet sind, so erkennt man das auf den ersten Blick aus dem Ueberwiegen der geraden Linien. — Wir wollen zuerst diese größeren Abtheilungen betrachten, weil hinsichtlich ihrer die Institutionen der 38 Staaten eine weit größere Gleichartigkeit zeigen als in Betreff der kleineren und kleinsten.

§ 100. **Die Counties.** Diese größeren Abtheilungen heißen jetzt in allen Staaten mit Ausnahme von Louisiana Counties; in diesem werden sie parishes genannt. Mehrere Verfassungen schreiben der Legislatur vor, den Counties thunlichst natürliche Grenzen zu geben, was jedoch meist nicht möglich ist, obwohl sie nicht ganz gleich groß zu sein brauchen. Viele Verfassungen bestimmen für neue Counties eine Minimalgröße, die jedoch von 275 bis 900 Quadratmeilen variirt; in den neueren und größeren Staaten sind etwa 400 bis 600 Quadratmeilen die normale Größe. Schon daraus erhellt, daß die Counties auch in den Staaten, die ihrer Größe nach manches europäische Königreich übertreffen, nie in irgend welcher Hinsicht den Charakter von Provinzen tragen. Es sind Kreise, aber Kreise mit recht ausgedehnten Befugnissen. Die Beamten werden in der Regel gewählt und zwar wie die große Mehrzahl der amerikanischen Beamten auf ziemlich kurze Zeit. In mehreren Staaten werden sie jedoch auch zum Theil vom Gouverneur ernannt, allein auch in diesem Fall tragen sie immer weit mehr den Charakter von Organen der Selbstverwaltung als von Regierungsbeamten im europäischen Sinne. Es ist — wie schon Tocqueville scharf hervorgehoben hat — einer der bedeutsamsten Unterschiede zwischen den europäischen und amerikanischen Institutionen, daß in Europa mehr oder minder auch in der Selbstverwaltung die mittelbar oder unmittelbar dirigirende Hand der Regierung für unentbehrlich gehalten wird, während in den Vereinigten Staaten umgekehrt der Staat auch für seine Aufgaben, wie z. B. das Umlegen und Erheben staatlicher Steuern, sich der Organe der Selbstverwaltung bedient. Die Ausdehnung, sowie die Art und Weise, in der das geschieht, sind in den verschiedenen Staaten verschieden, wie denn überhaupt die Organisation der Selbstverwaltung bei aller Gleichartigkeit in den Grundzügen ein recht mannigfaltiges Bild darbietet. Trotz vielfacher und zum Theil ziemlich belangreicher Abweichungen treffen die nachstehenden Angaben aber doch so weit für alle Staaten zu, daß sie eine im Allgemeinen korrekte Vorstellung von der Natur und Form der Selbstverwaltung in den Counties gewähren. Der örtliche Mittelpunkt der County Regierung heißt *County Sitz* (county seat). Hier befindet sich das Gerichtsgebäude und das Gefängniß. Jedes County hat sein eigenes *Gericht* (county court), das immer eine ziemlich beschränkte Zuständigkeit hat, deren Grenzen jedoch in den verschiedenen Staaten sehr verschieden abgesteckt sind. In Verbindung mit dem Gericht sind zu nennen: 1) der *Sheriff*, der die exekutive und administrative Gewalt des Staates im County repräsentirt; er hat für die Erhaltung des

1) Die Grenze zwischen den beiden Gruppen ist jedoch vielfach eine sehr unsichere und verschwommene. *Cooley* (a. a. O. p. 273) zählt die townships zu den »municipal organizations,« die »not usually possess corporate powers under special charters; but exist under general laws of the State,« und denen so wenig „korporatives Leben verliehen ist", »that they are sometimes spoken of as nondescript in character.« *D. B. Eaton* dagegen sagt: »our State legislatures have tended towards becoming mere registering offices for city, village, and town charters, which in their provisions are almost as diverse and hostile as were the laws and municipalities of the Middle Ages." Municipal Government. Journal of Social Science, 1873, p. 9.

öffentlichen Friedens zu sorgen und kann zu dem Behuf die Einwohner zu seiner Unterstützung als posse comitatus aufbieten; er vollstreckt die Befehle des Gerichts, vollzieht die Verhaftungen, ist für die Gefangenen verantwortlich und hat darum die Direktion des Gefängnisses; der Gefängnißwart pflegt von ihm ernannt und aus der Zahl der deputies genommen zu werden, die er nach Maßgabe des Bedürfnisses ernennen kann und zwar entweder als ständige (general) Deputirte oder als Hilfsbeamte für einen bestimmten Fall (special); er hat auch gewisse richterliche Befugnisse, die durch Gesetz festgestellt sind und viel beschränkter zu sein pflegen als nach dem engl. common law; in mehreren Staaten ist die Wiederwählbarkeit zu diesem wichtigsten Countyamt durch die Verfassung beschränkt [1]). 2) Der Coroner, dessen wesentlichste Pflicht darin besteht, unter Mitwirkung der coroner's jury eine Untersuchung in Betreff aller eines gewaltsamen Todes, plötzlich und aus unbekannten Ursachen oder im Gefängniß Gestorbenen anzustellen; der Coroner braucht jedoch kein medizinischer Sachverständiger zu sein; in Massachusetts ist das Amt 1877 abgeschafft und der Gouverneur autorisirt worden, Aerzte mit der gerichtlichen Todtenschau zu betrauen. 3) (Der öffentliche Ankläger, Prosecuting Attorney.) — An der Spitze der Verwaltung steht ein Board of County Commissioners oder Supervisors. In der Regel sind es eigene County Beamte, aber es kommt auch vor, daß der Board aus den Commissioners oder Supervisors der Townships gebildet wird. Seine Befugnisse erstrecken sich nach der Verfassung von South Carolina auf die „Wege, Landstraßen, Fähren, Brücken, auf alle Dinge die sich auf Steuern und auf die Verausgabung von Geldern für County Zwecke und auf alles, was die inneren Verbesserungen und lokalen Angelegenheiten erfordern mögen." In der Verfassung von North Carolina sind noch ausdrücklich „eine allgemeine Oberaufsicht und Kontrole über die Straf- und Wohlthätigkeitsinstitute und die Schulen" genannt. Zur Erfüllung dieser Aufgaben darf der Board Steuern umlegen und erheben und Schulden kontrahiren, aber in beiden Hinsichten sind seine Befugnisse durch die Verfassung oder durch Gesetz beschränkt, Eigenthum erwerben und veräußern, Lokalgesetze (by-laws) oder Reglements erlassen und ihre Verletzung bestrafen, Kontrakte abschließen und Prozesse führen (natürlich aber auch seinerseits vor Gericht belangt werden). Privatgesellschaften ihren Kredit zu leihen oder sich unmittelbar an Privatunternehmungen zu betheiligen, ist den Counties (ebenso Townships, 2c.) in vielen Verfassungen ausdrücklich untersagt. Anlaß zu diesen Verboten hat die mißbräuchliche Weise gegeben, in der häufig bei Eisenbahnanlagen die übertriebenen Erwartungen der Leute von den wirthschaftlichen Konsequenzen derselben ausgebeutet worden sind. — Kanzleichef der Verwaltung ist der County Clerk. Wo es keinen eigenen Recorder oder Register of Deeds gibt, liegt ihm auch die Einzeichnung der Urkunden ob. — Der County Kasse steht ein Treasurer vor. Die Umlage der Steuern erfolgt oft durch eigene Beamte, die den Namen Assessors führen. — Die verschiedenen County Beamten werden nicht immer für die gleiche Zeit erwählt, resp. ernannt und wo Verschiedenheiten in der Amtsdauer obwalten, sind es namentlich Sheriff und Schatzmeister, die häufiger wechseln.

Auf die Eintheilung in Wahldistrikte (election districts) und in die bereits erwähnten Schuldistrikte braucht nicht näher eingegangen zu werden, denn es sind keine organischen Gestaltungen mit einem eigenthümlichen Leben.

§ 101. **Die Towns oder Townships.** Um so wichtiger sind die Towns, die sich in den Neu England Staaten so bewährt haben, daß sie von mehreren der sog. Mittel-

1) A. E. Gwynne, Law of Sheriff and Coroner, Cinc., 1849; J. G. Crocker, Law of Sheriffs, 2d ed., N. Y., 1871; H. Binmore, Law of Sheriffs, Coroners and Constables, Chic., 1882.

staaten und den meisten westlichen Staaten adoptirt worden sind und in neuerer Zeit auch in den Südstaaten Eingang zu finden beginnen. Der Staat, resp. das County ist in Bezirke von gewöhnlich etwa 4 bis 6 Quadratmeilen eingetheilt, die den Namen Town oder Township führen und eine Gemeine (a body corporate) bilden, deren Selbstverwaltung sich auf alle lokalen Angelegenheiten erstreckt und auf der breitesten demokratischen Basis ruht. Hier hat sich noch die demokratische Selbstregierung, wie sie in den Stadtrepubliken des Alterthums bestand, gegenüber dem Repräsentativsystem behauptet. Ueber die öffentlichen Angelegenheiten wird in der Volksversammlung (town meeting) verhandelt und beschlossen und jeder Einwohner, der nach den Staatsgesetzen das Wahlrecht besitzt, ist stimmberechtigtes Mitglied des town meeting. In dem Ausschreiben zu einem town meeting müssen alle Fragen, die auf demselben zur Verhandlung gelangen sollen, genau angegeben werden, damit Jedermann Zeit habe zu überlegen und sich eine Ansicht zu bilden. Abgehalten werden die Versammlungen in der größten oder dem Mittelpunkt am nächsten gelegenen Ortschaft. Volkreichere Towns haben wohl ein eigenes Gebäude für den Zweck, Town Hall genannt; wo ein solches nicht existirt, pflegen die Kirche oder das Schulhaus als Versammlungsort zu dienen. Geleitet wird die Versammlung von einem Vorsitzenden, der in den Neu England Staaten moderator heißt. Die Pflichten und Rechte der Town umfassen: Umlage und Erhebung von Steuern auf Grundlage des von den Townbeamten festgestellten Schatzungswerthes des Eigenthums; Bau und Unterhaltung der Straßen und Brücken; Polizei; Armenpflege; Schulwesen nach Maßgabe der staatlichen Schulgesetze; Leitung aller Wahlen. Die Town Beamten werden meist auf ein Jahr, in einigen Staaten aber auch auf längere Zeit gewählt (geheime Wahl). Dem Board of Commissioners der Counties entspricht ein Board of Selectmen oder Trustees. Besonders hervorgehoben zu werden verdient, daß sie am Schlusse des Jahres einen allgemeinen Rechenschaftsbericht ablegen und gleichzeitig einen Voranschlag der im kommenden Jahr zu machenden Ausgaben vorlegen, der den Beschlüssen über die Umlagen als Basis dient. Mit der Umlage der Steuern ist ein Board of Assessors betraut, erhoben werden sie von einem Collector of Taxes und die Kassenverwaltung hat ein Treasurer. Die Selectmen sind häufig auch zu gleicher Zeit die Assessoren und Armenpfleger und dem Town Clerk ist oft auch das Amt des Schatzmeisters übertragen. Das Amt des Clerk ist ein sehr wichtiges, da er nicht nur die Verhandlungen und Beschlüsse der Townversammlungen und der Selectmen protokollirt, sondern auch die Geburts-, Heirathe- und Sterberegister zu führen hat. Den Schulangelegenheiten steht ein School Committee vor und die Beamten, denen die Sorge für die Straßen übertragen ist, werden Surveyors oder Road Masters genannt. Die Polizeibeamten heißen constables.

§ 102. **Städte.** Im Jahre 1873 sagte ein namhafter und hochangesehener Amerikaner: „Es ist nicht nur wahr, daß wir keinerlei Munizipalsystem geschaffen oder adoptirt haben, sondern es ist auch wahr, daß wir, die letzten zwei Jahre ausgenommen, nicht einmal das große Problem der Stadtregierung studirt, geschweige denn eine richtige Vorstellung von den Prinzipien und Methoden gewonnen haben, die am geeignetsten für die Regierung einer großen Stadt sind . . . sicherlich ist nichts in diesem Kontinent gleichzeitig in einer so gefährlichen und schmachvollen Verfassung“ [1]). Wenn überhaupt nicht von einem amerikanischen Munizipalsystem geredet werden kann, so ist es aber auch nicht wohl möglich, in einigen Zeilen eine richtige Skizze von der städtischen Regierung und Verwaltung zu entwerfen; von einigen wenigen Thatsachen allgemeinsten Charakters abgesehen sind die Verschiedenheiten so zahlreich und wesentlich, daß jede

1) D. B. Eaton, Municipal Government, Journal of Social Science, 1873, p. 6.

Generalisirung ausgeschlossen ist. Wohl oder übel muß ich mich daher auf einige allgemeine Bemerkungen vornehmlich historischer Natur beschränken, die zur Erläuterung und Begründung der angeführten Behauptung dienen werden. Es empfiehlt sich dabei, besonders die großen Städte in's Auge zu fassen, theils weil in ihnen die aus dem System wie aus der Systemlosigkeit erwachsenen Uebelstände am schärfsten zu Tage getreten sind, theils weil sie es sind, die das Problem der Munizipalregierung zu einer Frage erster Ordnung machen. Die Keime zu den Mißständen, die in ihnen oft so üppig ausgewuchert sind, finden sich meistens auch in den Städten zweiten und dritten Ranges. Haben sie sich in diesen nicht in Besorgniß erregender Weise entwickelt, so ist das nicht der Tugend der Einwohner zu danken, die — abgesehen von den über Nacht entstehenden Bergwerks- und Eisenbahnstädten des fernen Westens — nirgends hoch über oder tief unter dem Durchschnittsniveau steht, sondern allerlei zufälligen Umständen und namentlich der Thatsache, daß die Entwickelungsfähigkeit jener Keime in einem bestimmten Verhältniß zur Größe der Kommune steht.

Der Unabhängigkeitskrieg und seine allgemeinen politischen Konsequenzen änderten an den Munizipalverhältnissen im Grunde nichts. Die Städte lebten ruhig unter ihren königlichen Freibriefen fort. Erst im dritten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts begann sich ein Umschwung vorzubereiten und es war nicht nur zufälliger Weise, daß er zeitlich mit dem ersten großen Aggressivstoß der Sklavenhalteraristokratie in dem Kampf um Missouri zusammenfiel. Das Wachsen der Macht des Sklavenhalterinteresses und die Radikalisirung der Demokratie in den freien Staaten hielten gleichen Schritt und sie bedingten einander zum Theil. Je weiter die Radikalisirung der Demokratie fortschritt, desto mehr mußten die Staatsmänner den nur in den kleinen Künsten der Parteipolitik großen Berufspolitikern und oft auch Demagogen des reinsten Wassers das Feld räumen, und je mehr das Volk für die Leitung durch Staatsmänner die Herrschaft dieser Berufspolitiker und Demagogen eintauschte, desto leichter fand es die Sklavokratie mit ihren Ansprüchen durchzudringen und darum förderte sie nach Kräften diese Entwickelung der Verhältnisse in Norden. Die Uebertragung der radikalen demokratischen Prinzipien auf das munizipale Leben ist aber die Pfahlwurzel gewesen, aus der alle die Uebel erwachsen sind, an denen das Regiment der Großstädte je länger desto schwerer krankte, bis die Zustände in New York geradezu ungeheuerlich geworden waren und mit dem Sturz der dortigen Stadtregierung im Jahre 1870 die denkenden Leute ihre Aufmerksamkeit ernstlich dieser Frage zuzuwenden begannen.

Man vergaß, daß die Stadt der Neuzeit nur ein wirthschaftliches und soziales Gemeinwesen ist und nicht auch ein politisches wie die Stadt des Mittelalters. Da es keine allgemeine Städteordnung gab, sondern jede Stadt ihren besonderen Freibrief hatte und jeden Augenblick besondere und jedes beliebige Verhältniß betreffende Gesetze für sie erlassen werden konnten [1]), fanden die Städte — und natürlich namentlich die großen — oft Gelegenheit, sich immer neue Kompetenzerweiterungen auf Kosten der Staatsgewalt zu erwirken [2]), und gleichzeitig wurde die Lehre von dem Stimmrecht als einem natürlichen Recht jedes volljährigen Mannes immer mehr auch zur Basis der munizipalen Insti-

1) »There has been no greater legislative abuse, no more prolific source of fraud, pillage, and litigation, than the accumulation of special city and village laws. In New York, for example, in each of the four years succeeding 1867 the number and bulk of such laws enacted, have, I think, exceeded all similar legislation in England since the enactment of the general municipal corporations acts in 1835. In 1870, the legislature of New York passed thirty-nine special laws for the city of Brooklyn alone!« Eaton, p. 12.

2) »We have too much surrendered the sovereignty of the States to the claims of cities and villages.« ib. p. 9.

tutionen gemacht. Der Bürgermeister (mayor), die Stadträthe (aldermen) und die Stadtverordneten (council oder common council) gingen aus direkten Volkswahlen hervor, in denen die Stimme des letzten Proletariers ebenso schwer wog wie die des größten Kaufherrn. Wer die Massen, die wenig oder nichts zu den städtischen Lasten beitrugen, für sich zu gewinnen wußte, konnte den städtischen Säckel in seine Hände bekommen — ein Preis, der groß genug war, um die politischen Parteien zu reizen. Statt der kommunalen Interessen wurde immer mehr der politische Parteistandpunkt maßgebend für die städtischen Wahlen. Die häufige Wiederkehr der Wahlen — nicht selten jedes Jahr — bot die Möglichkeit, die politischen Gegensätze immer tiefer als Drachensaat in das kommunale Leben einzupflügen, während die nöthige Stetigkeit mehr und mehr aus der städtischen Verwaltung verschwand und die Geschäftserfahrung der Beamteten immer dürftiger wurde. Die durch Ernennung zu besetzenden Aemter wurden, wie im Staat und in der Union, so auch in den Städten als Spolien der siegreichen Partei behandelt, mit denen die verdienten Getreuen abgelohnt und neue „arbeitende" und „praktische" Politiker angelockt wurden. Der Ernennungsmodus war oft ein solcher, daß Niemand recht für einen schlechten Beamten verantwortlich gemacht werden konnte und die Folge davon sowie des Spoliensystemes war, daß immer zweifelhafteres Volk die städtischen Aemter füllte. Nicht die Erfüllung der amtlichen Pflichten, sondern die politische Arbeit war die Hauptaufgabe, denn wer die Gunst der lokalen Parteichefs einbüßte, verlor auch das Amt, und die Gunst der Parteichefs hing davon ab, wie viel man für die Partei werth war. Der gewaschene und ungewaschene Bezirkspolitiker (ward politician), dessen Hauptquartier irgend ein Schanklokal zu sein pflegte, schlug den Mann von Einsicht und Gemeinsinn vollständig aus dem Felde und die Stadtverwaltung entwickelte sich immer mehr zu einem wahren Rattenkönig von Demagogen aller Arten und aller Rangstufen, von dem Streber an, dem die städtische Politik nur eine Leiter zu einer Rolle im Staat oder in der Union war, bis zu dem unersättlichen Dieb, den die erste Million nur um so heißer nach der zweiten verlangen ließ. Die besseren Elemente konnten entweder wirklich nicht dem wachsenden Unwesen steuern, oder sie verstanden die Sache nicht recht anzugreifen, oder sie machten auch nicht einmal einen ernsten Versuch zu einer durchgreifenden Reform. Unstreitig ist es zum nicht geringen Theil dem hochgradigen Optimismus des amerikanischen Volkes zuzuschreiben, daß das Uebel solche Proportionen hat gewinnen können. Dazu kam die Widerwilligkeit, die tiefgewurzelte und liebgewonnene Ansicht aufzugeben, daß die Menschenrechte auch das Fundament der munizipalen Institutionen sein müssen. So lange die Verhältnisse noch viel schlimmer werden können, als sie sind, lassen die Amerikaner sich nicht leicht dazu bringen, sich umzudenken und mit Energie und nachhaltigem Ernst Reformen anzustreben, die im eigentlichen Sinne des Wortes wesentliche Aenderungen bedingen. Allein die vornehmste Ursache war doch unfraglich, daß das Uebel dadurch, daß es alle Seiten des munizipalen Lebens ergriffen und einen solchen Höhegrad erreicht, auch eine ungeheure Widerstandsfähigkeit erlangt hatte. Von welcher Seite her man auch den Angriff machen mochte, überall stieß man auf fast unüberwindliche Hindernisse. Wenn der Wahltag kam, hatten die Bürger in der Regel nur die Wahl zwischen zwei Uebeln. Während sie ihrem Beruf obgelegen hatten, war das Denken und Thun der Politiker das ganze Jahr hindurch auf diesen entscheidenden Tag gerichtet gewesen. Die Welt war vertheilt, ehe der Bürger auf den Platz kam, d. h. die offiziellen Kandidatenlisten der Parteien waren aufgestellt und ihm blieb nur übrig, für die eine oder andere zu stimmen oder seine Stimme wegzuwerfen. Wer hätte die Zeit, die Lust und die Autorität gehabt, nicht nur unabhängig von den bestehenden Parteiorganisationen, sondern in offenem Gegensatz zu ihnen den nach

Tausenden oder Zehntausenden zählenden Haufen Einzelner zu sammeln, zu organisiren und zu einheitlichem Handeln zu bestimmen! Der soziale, geistige und sittliche Zusammenhang der Bevölkerung war durch das rapide Wachsen der Städte in Folge der modernen Verkehrsmittel und Produktionsverhältnisse immer lockerer geworden und die Zersetzung des lebenskräftigen kommunalen Geistes, wie er in den stabilen Zeiten der einstigen Kleinbürger- und Bauernrepublik bestanden hatte, war weiter mächtig gefördert worden durch das massenhafte Zuströmen von Europäern verschiedener Nationalität. Die Herrschaft war der Masse ausgeantwortet worden und die Masse war eine aus allen Theilen des Landes und aus europäischen Ländern zusammengeflossenes und fluktuirendes Chaos, und ein nicht geringer Bruchtheil nahm nicht den geringsten Anstoß an dem wüsten Regiment der Demagogen oder glaubte gar bei ihm seine Rechnung zu finden. Und war das Treiben so arg geworden, daß sich doch einmal die Majorität der anständigen und einsichtigeren Leute sammeln ließ und ein Wahlsieg über die politischen Macher davongetragen wurde, so gewannen sie bald wieder das verlorene Terrain zurück, denn sie blieben beisammen und hielten die Hebel der politischen Maschinen in ihren Händen, der Bürger aber ging wieder seinen Geschäften nach und die Methode war unverändert geblieben, d. h. die letzten Ursachen, aus denen die Uebelstände entsprossen waren, hatte man ruhig fortbestehen lassen. Selbst die öffentliche Meinung wurde systematisch gefälscht, weil die herrschenden Politiker sich durch die Zuwendung der amtlichen Anzeigen einen Theil der Presse zu erkaufen wußten. Die Parteiführer hintergingen die eigenen Parteien durch heimliche und korrupte Vereinbarungen über die Vertheilung der Aemter und die Krone wurde dem ganzen Unwesen aufgesetzt, wenn ein zur Bande gehöriger erwählter Richter die frechen Spitzbubereien und die gemeinen Verbrechen ihrer Mitglieder deckte.

Ich habe diese Skizze absichtlich nach den Zuständen in New York entworfen, weil die Schäden in dem kommunalen Leben der amerikanischen Großstädte hier weitaus am krassesten zu Tage traten. Die anderen Städtebilder zeigten denselben Grundtypus, nur waren die Farbentöne mehr oder weniger abgeblaßt und in vielen Städten dritter Ordnung verschwammen und verschwimmen sie so weit in ein harmloses Grau, daß weniger helle Augen jenen gemeinschaftlichen Grundtypus überhaupt nicht mehr zu erkennen vermögen.

New York schien jedoch nicht nur deswegen das passendste Beispiel darzubieten, weil sich hier die typischen Züge am leichtesten erkennen lassen. In New York wurde der Bogen von den Demagogen überspannt und die Katastrophe, die 1870 das Regiment der Führer von Tammany Hall ereilte, gab den Anstoß dazu, der Frage der Stadtregierungen mit nachhaltigem Ernst näher zu treten. Wohl waren auch schon früher von manchen Staaten und durch die eigene Initiative mancher Städte allerlei mehr oder minder tiefgreifende Reformen versucht und auch mit Erfolg durchgeführt worden, aber erst durch die Ereignisse in New York kam eine allgemeine und eindringende Erörterung der in Betracht kommenden prinzipiellen Fragen in lebhaften Fluß und sie hat schon reiche Früchte getragen, wenn auch noch lange nicht Alles den berechtigten Wünschen entspricht oder auch nur den schlechthin nothwendigen Anforderungen genügt. Man sucht die persönliche Verantwortlichkeit schärfer zu konzentriren, stellt zu dem Behuf den Mayor unabhängiger und vereinigt die beiden gesetzgebenden Körper in einen; die Ernennung der Beamten wird zweckmäßiger geordnet und die wichtigsten Exekutivbeamten werden unter schärfere Kontrole gestellt; gewisse Departements — namentlich die Polizei und die Feuerwehr — sucht man vollständig den Einflüssen des Parteiregiments zu entziehen; dem Publikum werden neue und bessere Möglichkeiten geboten, das Thun und

Lassen der städtischen Machthaber beständig zu überwachen; den Grundsätzen der „Reform des Zivildienstes" wird breitere Bahn gebrochen, das Unwesen der Spezialgesetzgebung für die Städte wird in engere Grenzen gedrängt und an die Stelle der speziellen Freibriefe treten nach und nach allgemeine Städteordnungen für die in Klassen eingetheilten Munizipalitäten.

Wenn die kommunalen Zustände in den amerikanischen Großstädten vielfach das dunkelste Bild in den öffentlichen Verhältnissen der Vereinigten Staaten waren und zum Theil noch sind, so hat mithin auf der anderen Seite doch auch die Entwickelung der letzten fünfzehn Jahre gerade auf diesem Gebiet mannigfache Beweise von der großen politischen Befähigung und dem hohen sittlichen Ernst des amerikanischen Volkes geliefert. Es tritt hier besonders scharf zu Tage, daß sich weder ein richtiges Verständniß der amerikanischen Verhältnisse gewinnen läßt, noch eine billige Beurtheilung derselben möglich ist, wenn man sie lediglich an sich, d. h. ohne Berücksichtigung ihrer geschichtlichen Entwickelung betrachtet. Das kann nicht zu stark betont werden, obwohl der Satz bei seiner anerkannten Allgemeingültigkeit nur eine banale Wahrheit erscheinen mag. Politisch und sozial sind die Vereinigten Staaten in allen wesentlichsten Hinsichten ein der europäischen Kulturwelt so gleichartiges Gemeinwesen, daß die Europäer fast immer in den Fehler verfallen, ihrer Beurtheilung der transatlantischen Zustände ohne Weiteres einen Vergleich derselben mit den betreffenden europäischen Verhältnissen und Institutionen zu Grunde zu legen und somit trotz der unbedingten Anerkennung jenes Satzes thatsächlich doch Amerika stets unter den für Europa maßgebenden Gesichtswinkeln zu prüfen und kritisiren. Man weiß wohl alle die gleichfalls im eigentlichen Sinne des Wortes wesentlichen Momente herzuzählen, die wiederum andererseits die Vereinigten Staaten politisch und sozial zu einem ganz eigenartigen Kulturgebilde gemacht haben und machen mußten, aber sie werden fast nie in der richtigen Weise und mit ihrem wahren Werth in die Rechnung eingestellt, wenn es die Anwendung dieses theoretischen Wissens auf konkrete Fragen gilt. Ein längeres Mitleben und Mitwirken ist wohl ein unbedingtes Erforderniß dafür, denn die Entwickelungsgeschichte der alten Welt bietet keine Analogien dar und darum kann nur an der Hand der tausend Einzelheiten des täglichen Lebens durch das unmittelbare eigene Empfinden und Erfahren das volle Verständniß erschlossen werden für das stetige und allseitige bestimmende Eingreifen dieser der neuen Welt ganz eigenthümlichen Faktoren, die in hohem Grade ihrer Entwickelung mit zwingender Gewalt sowohl die Ziele wie die zur Erreichung derselben einzuschlagenden Wege weisen, weil sie ihre positive Basis bilden. Je umfassender und eindringender aber die Kenntniß und das Verständniß der Bedingungen sind, unter denen die Vereinigten Staaten zu ihren gegenwärtigen politischen und sozialen Zuständen gelangt sind, desto überzeugter wird man, trotz aller noch so scharfen Kritik über Einzelheiten, sein Gesammturtheil in das Wort zusammenfassen: in höherem Grade hat kein Volk alter oder neuer Zeit den Genius staatenbildender Kraft bekundet.

Sachregister.

I. Das Bundesstaatsrecht.

A.

Adams John 124.
— John Quincy 16, 48.
Adel 81, 121.
Admiralitätsgerichtsbarkeit 84, 117, 118, 141.
Affirmation 122.
Agrikulturdepartement 52, 54.
Alabama 20.
Alaska 20.
Albany Kongreß zu 5.
Alien and Sedition Laws 24.
Allegiance 84, 85.
Amendement I. 122.
— II. 124.
— III. 93.
— IV. 135, 138, 139.
— V. 135, 139, 140.
— VI. 120, 135, 139.
— VII. 120, 135, 141.
— VIII. 135, 139, 141.
— IX. 29.
— X. 29.
— XIII. 124.
— XIV. 41, 42, 44, 45, 67, 123, 134, 135, 136, 138.
— XV. 42, 130.
Amendements Annahme und Inhalt der fünfzehn 17, 18, 19, 29.
— Verbindlichkeit der Ratifikation 19.
Amendirung der Verfassung 141, 142.
Amnestie 114.
Amtsdauer der Träger der Regierungsgewalten 39.
Amtsenthebung 113.
Anklagejury 140.
Annapolis Konvention von 1786, 10.
Anti-Federalisten 24.
Appellation 117, 120, 141.
Appropriationsbills 60, 62.
Areal der Staaten und Territorien 20, 21.
Arizona 20.
Arkansas 20.
Armee 74, 91, 107, 140.
Army Retiring Board 107.
Arsenale 94, 120.
Arthur Ch. A. 47.
Attainder bills of 85, 121.
— of treason 85.
Aufforstung öffentlicher Ländereien 98.
Aufnahme neuer Staaten 101, 102, 103.
Aufruhr 85.
Aufstände 92.
Ausfuhrgesetze 80.
Auslieferung flüchtiger Sklaven 133.
— Verbrecher 85, 132. 133.
Ausschuß des Ganzen 60, 61.
Ausschüsse, ständige 60.

B.

Bankerottgesetze 32.
Bank Ver. Staaten 67, 69, 70.
Bates 106.
Baugewalt 82, 91.
Bauloose 98.
Beamte 58, 113, 121.
— Ausschluß vom Kongreß 58.
— Ernennung 54, 112.
Beförderung im Militär 107.
Beglaubigung v. Urkunden u. s. w. 131.
Begnadigungsrecht 113, 114.
Belknap's Impeachment 87.
Beschlagnahmen 138, 139.
Bestallung 113.
Besteuerungsrecht der Staaten 66, 78.
— des Parlaments in den Kolonien 5.
Bevölkerung der Staaten und Territorien 20, 21.
— der Union 20.
Billigkeitsverfahren 141.
Bills, Einbringung von 60, 61.
Bills of attainder 85, 121.
Bills of pains and penalties 121.
Bland Bill 73.
Blasphemien 123.
Blockade 90, 105.
Blount's Impeachment 87.
Blutverderbniß 84.
Booth 106.
Botschaften des Präsidenten 63.
Brevet-Beförderungen 107.
Brückenbau 76, 77.
Budgetverhältnisse 70, 71, 72, 73, 74.
Bundesgerichte Exklusiv-Jurisdiktion 115, 117, 120.
— Geschäftskreis 119, 120.
— Kompetenz 114, 115, 116, 117, 118, 119.
— Prozeßordnung 119, 120.
— unter den Konföderations-Artikeln 9.
Bundesrichter Amtsdauer 39, 54.
— Amtsenthebung 54.
— Ernennungsmodus 39, 54.
— Gehalt 58, 59.
Bürgerkrieg 90, 91, 92, 102, 105, 106, 130.
Bürgerrechte 133, 134, 135.
Bürgerschaft 133, 134.
Bürgschaft 141.

C.

Calhoun J. C. 24.
California 20.
Charters 126.
Chase, S. P. 25, 70, 85.
Chinesen 80.
Circuit Courts 55, 120.
City Sites 98.
Civil Service Commission 112.
Clinton 16.
Colorado 20.
Committee of the Whole 60, 61.
Common carriers 79, 137.
Common law 87, 88, 141.
Concurrent powers 32, 33.
Council der Territorien 100.
Counties 100.

Countygericht 98.
Court of Claims 55, 125.
Cumberland Straße 82.
Curtis Richter 135.

D.

Dakota 20.
Dampfschifffahrt 79.
Dartmouth College Case 126, 127.
Davis Jefferson 107.
Dayton 107.
Delaware 11, 20.
Delegated powers 31.
Departement der Flotte 52, 54.
— des Innern 52, 54.
— der Justiz 52, 53.
— des Krieges 52, 53.
— der Post 52, 54.
— des Schatzamtes 52, 53.
— des Staates 52, 53.
„Departements" die drei — der Bundesregierung 38.
Diplomatische Vertreter 108, 112, 117, 119, 120.
District Attorney 53.
Distrikte 100.
Distriktsgerichte 55.
Distrikt von Columbia 74, 93, 94, 119, 120.
Disziplinargewalt der beiden Häuser des Kongresses 56.
Douglas-Demokraten 95.

E.

Edmunds Bill 122.
Education Office of 53.
Ehescheidungsgesetz 131.
Eigenthumsentziehungen 136, 137.
Einfuhrgesetze 80.
Einquartierung 93.
Eisenbahnen 79, 80, 82, 97, 137, 138.
Eintheilung der öffentlichen Ländereien 97.
Einwanderung 80, 81.
Elektoren 47, 48.
Emanzipation 63, 91, 105.
Eminent domain 126, 141.
Empörungen gegen Staatenregierungen 93.
Enabling Act 101, 102.
Entlassung aus dem Militärdienst 107.
Ernennungsrecht 108, 112, 113.
Executive Documents 63.
Exklusiv-Jurisdiktion 115, 116, 117, 118, 120.
Export Steuerfreiheit 65.
Ex post facto Gesetze 121.
Express Companies 82.
Expropriationsrecht 118, 140, 141.

F.

Farbige 135, 136, 138.
Federalist 20, 35, 38.
Fillmore M. 47.
Finanzverwaltung 70, 71.
Finanzwesen 64.
Fiskaleigenthum 94, 95.
Florida 20.
Flotte 74, 91.
Forts 91, 94, 104, 120.
Freibriefe 126.
Freiwillige 92.
Freizügigkeit 134.
Friedensrichter 100.
Friedensverträge 110, 111.
Full faith and credit 131.

G.

Gadsden Vertrag 109.
Garantie republikanischer Regierungsform 127, 128, 129, 130.
Garfield, J. A. 47.
Geldbills 72, 73.
Geldbußen 141.
General-Adjutant 92.
General Land Office 97, 98.
Georgia 20, 96.
Gerichte, Ernennungsrecht 112.
— siehe Bundesgerichte, Oberbundesgericht, Untergerichte.
Gesandte 108, 117, 119, 120.
Geschäftsordnung des Kongresses 56, 59, 60, 61.
Geschworene 120, 124, 139, 140, 141.
Gesetzgebende Gewalt der Territorien 100.
Gesetzgebungsprozeß 60, 61, 62.
Gesundheitsgesetze 78.
Gewichte 81, 82.
Gleichberechtigung der Staaten 102, 130.
Gleicher Schutz der Gesetze 135, 136, 137, 138.
Gouverneure der Territorien 99, 100.
Granger Cases 127.
Grant, U. 39, 52, 80.
Grants 126.
Grenzstreitigkeiten 118.

H.

Habeas Corpus Suspendirung des Writ of 106.
Häfen 79, 81.
Hamilton Al. 15, 16, 69.
Handel 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81.
Handelsrecht 78.
Handelsverträge 110.
Harrison W. H. 47.
Hartford Delegatentag v. 1780, 9.
Haussuchungen 138, 139.
Hayes R. B. 50, 76.
Heimstättegesetz 98.
High crimes 87, 88.
Hochverrath 84, 85, 86, 140.
— gegen Einzelstaaten 85.
— konstruktiver 84.
House of Representatives der Territorien 100.

J.

Jackson, A. 63, 70, 82, 112.
Jay, J. 15.
Idaho 20.
Illinois 20.
Immunität der Kongreßmitglieder 57, 58.
Immunitäten der Bürger 133, 134, 135.
Impeachment 86—89, 113, 114.
Implied powers 31, 64.
Import 67, 81.
Inauguraladresse des Präsidenten 63.
Indiana 20.
Indianer 74, 75, 76, 134.
Indian Territory 75, 120.
Indictment 140.
Initiative gesetzgeberische 60.
Innere Verbesserungen 65, 66.
Instruktionsrecht 43, 44.
Internal Revenue 66.
Internationale Beziehungen 89.
Interpretation und Konstruktion der Verfassung 31, 32.
Invasionen 90, 92, 106.
Johnson A. 47, 51, 88.
Journal der Häuser des Kongresses 59.
Iowa 20.
Jury 139, 140, 141.
Justizhoheit 34, 35, 83—86, 114, 115, 116, 117.

K.

Kabinet 50, 51.
Kansas 20.
Kaperbriefe 90.
Kentucky 20.
Kirche und Staat, Verhältniß von 122, 123.
Know Nothings 81.
Kohlenländereien 98.
Kolonien Unionsbestrebungen der 4, 5.
— vereinigte von Neu England 4.
Kompetenz der Bundesgewalten 30, 31.
— Abgrenzung der 32.
Kompetenzkonflikte 33, 34, 35, 36, 37.
Konferenzausschüsse 61, 73.
Konföderations-Artikel 6, 7, 8, 114, 133.
Kongreß allgemeine gesetzgeberische Befugniß 26.

Kongreß, Admiralitätssachen 118.
— Ausstoßung von Mitgliedern 56.
— auswärtige Beziehungen 107, 108, 109.
— Autonomie 55.
— Besteuerungsrecht 64.
— District of Columbia 93, 94.
— Fiskaleigenthum 94, 95.
— Justiz 83, 84, 85, 86, 115, 119.
— Kompetenzbeschränkungen 121 bis 127.
— Kriegsrecht 89, 105.
— Oeffentlichkeit der Verhandlungen 59.
— Sessionen 45.
— Strafgewalt 56, 57.
— Vertagung 45, 46.
— Vertragsrecht 110.
— völkerrechtliche Vergehen 89.
Kongreß kontinentaler zu Philadelphia 1774 5.
— kontinentaler zu Philadelphia 1775 5.
— zu Albany von 1754 5.
— zu New York von 1765 5.
Kongreßmitglieder, Rechtsbeschränkungen 58.
— Vergütung ihrer Dienste 58.
Kongreßregierung 103, 104.
Konkurrirende Jurisdiktion 115, 116, 118.
Konskription 91.
Konsuln 108, 112, 117, 119, 120.
Kontrakte 111, 124—127, 137.
Konvention zu Philadelphia von 1787 10, 11.
— Kompromiß zwischen d. großen und kleinen Staaten 12, 13.
— Selbstkritik 14.
— substituirt eine Bundesregierung für den Gesandtenkongreß 13.
Konventionen 141.
— konstituirende 101, 102.
Koordinirung der drei „Departements" 38.
Korporationen 119, 126.
Korporationsrechte in den Territorien 100.
Kreditbillete 68, 69.
Kriegsartikel 92.
Kriegsgerichte 92, 105, 107.
Kriegsrecht 89, 90.
Kriminaljustiz 139, 140.
Kurrentgeld 84.

L.

Landämter 97.
Landschenkungen 97, 98.
Lansing 15.
Lee R. E. 85.
Legal Tender 67, 68, 69, 70.
Legal Tender Cases 35.
Legislaturperiode 39.
Leuchtthürme 79.
Libel 124.
Licenses 78.
Lincoln A. 36, 90, 91, 105, 106.
— Emanzipations-Proklamationen 63.
— Rekonstruktionsbill 19.
— Verhältniß von Union und Staaten 6.
Lootsenwesen 77.
Louisiana 20, 129.

M.

Madison J. 11, 15, 16, 31, 35.
Magazine 94.
Magna Charta 136
Maine 20.
Marineschule 91.
Marshal 53.
Maryland 4, 93, 94.
Maße 81, 82.
Mexico 107.
Mexicanischer Krieg 90.
Michigan 20.
Miliz 92, 93, 100, 124, 140.
Militärgesetz 93.
Militärhoheit 89—92.
Militärregierung 105.
Minen 97.
Mineral lands 97, 98.
Mining claim 97.
Minnesota 20.
Misdemeanors 87, 88.
Misprision of treason 85.
Mississippi 20.
Missouri 20.
Mis-trial 140.
Monopole 137.
Monroe J. 82.
Montana 20.
Montesquieu 38.
Mormonen 122.
Morris, G. 16.
Münzrecht 68.
Münzwesen 68.

N.

Nationalbanken 67, 70, 71.
Nationalkonventionen 48.
Naturalisation 81.
Nebraska 20.
Neu-Amsterdam 4.
Neutralitätsgesetze 89.
Nevada 20.
New Hampshire 15.
New Mexico 20, 101.
New York 10, 15, 16, 131.
Nichtigkeitsbeschwerde 117.
Non-coërcion Theorie 24.
North Carolina 16, 96.
Nullifikationslehre 24, 33.

O.

Oberbefehl über Armee und Flotte 93.
Oberbundesgericht 34, 35, 36, 37, 53.
— Ernennung der Richter 112.
— Gerichtstermine 54, 55.
— Mitgliederzahl 54.
— Original-Jurisdiktion 119, 120.
— Revisionsinstanz 117, 119, 120.
Oberbundesrichter beim Impeachment 88.
Oeffentliche Ländereien 74, 82, 95, 96, 97, 98, 102, 103.
Öffentlicher Verkehr 74, 75, 76, 77, 78, 79.
Offiziere 92, 107.
Ohio 20.
Ordentlicher Weg Rechtens 135, 136.
Ordinanz von 1787 96, 101.
Oregon 20, 109.

P.

Packete 82.
Papiergeld 69, 70, 71.
Parlamentarische Regierung 51, 52, 103.
Patente 82, 83.
Pendleton Bill 112, 113.
Pensionen 54, 91, 92.
Petitionsrecht 124.
Pickering's Impeachment 88.
Placer claims 98.
Polizeibefugnisse der Staaten 78, 80, 138.
Polk J. K. 109.
Post 79, 80, 82.
Postanweisungen 82.
Postregal 82.
Poststraßen 82.
Präambel 22, 23.
Prämien 91, 97.
Präsident, Amtsdauer 39.
— Amtseid 26.
— Befugniß bei Empörungen in Staaten 93.
— Begnadigungsrecht 88.
— Ernennungsrecht 108, 112, 113.
— Ernennung und Entlassung der Sekretäre 51.
— Gehalt 58.
— Impeachment 88.
— Inhaber d. Exekutivgewalt 46.
— Kriegsrecht 89, 90.
— Militärgewalt 104, 105, 106, 107.
— Mitwirkung bei der Gesetzgebung 61, 62, 63.
— Oberbefehlshaber der Armee und Flotte 104, 107.
— — der Miliz 93, 104.

Präsident, Pflicht der Gesetzesvollstreckung 26.
— Verkehr mit fremden Mächten 107, 108.
— Vertragsrecht 108.
— Wahlmodus 47, 48.
— Wahlrecht, aktives und passives 47.
— Wesen der Befugnisse und Pflichten 103.
— Wiederwählbarkeit 39.
Präsidentenwahl von 1876/77 48, 49, 50.
Präsident pro tempore des Senats 45.
— fungirender Präsident 46.
Präsidentschaft Vakanz in der 46, 47.
Pre-emption laws 97.
Presentment 140.
Preßfreiheit 123, 124.
Prisenrecht 90.
Privatrechtliche Verhältnisse 131, 132, 141.
Privilegien der Bürger 133, 134, 135.
— der Kongreßmitglieder 57, 58.
Probate Courts 100.
Proklamationen des Präsidenten 63, 102.

Q.

Quarantainegesetze 78.

R.

Randolph Edm. 11.
Rebellion 85, 90, 106.
Rechte Einzelner 135—141.
Rechtsbeschränkung der Staaten, Krieg 90.
— — Truppen u. Kriegsschiffe 91.
— — Verträge, Bündnisse u. s. w. 89.
Rechtsgleichheit von Staatenbürgern 133, 134.
Rechtliche Natur der Verfassung 25, 26.
Rechtssicherheiten Einzelner 135 bis 141.
Redefreiheit 123, 127.
Reform d. Zivildienstes 112, 138.
Registrirungsgesetze 79.
Rekonstruktion 27, 129, 130.
Religionsfreiheit 122, 123.
Removal of causes 116, 117.
Repräsentantenhaus Amtsdauer der Mitglieder 39.
— Mitgliederzahl 42.
— Organisation 45, 46.
— Präsidentenwahl 48.
— Vertragsrecht 109, 110, 111.
— Wahlmodus 42, 43.
— Wahlprüfung und bestrittene Wahlen 55.
Repräsentantenhaus, Wahlrecht, aktives 40, 41, 42.
— — passives 44, 45, 58.
— Wahlzeit 43.
Republikanische Partei 95.
Republikanische Regierungsform 127, 128, 129, 130.
Reservationen 97.
Rhode Island 10, 16.

S.

Salinen 97.
Schatzamtsnoten 70.
Schifffahrt 76, 77, 79.
Schifffahrtsgesetze 79.
Schuldenwesen 64, 67, 79.
Schulzwecke Landschenkungen für 97, 103.
Schurz Carl 76.
Schutzmarken 83.
Schutzzölle 65, 66.
Sections der öffentlichen Ländereien 97.
Sedition Law 124.
Seegerichtsbarkeit 83, 84, 117, 118, 141.
Seeräubereien 83.
Sekretäre der Exekutiv-Departements 50, 51, 52, 63, 112.
— der Territorien 100.
Senat Ernennungsrecht 51, 52, 108, 112, 113.
— Exekutivsitzungen 59.
— gleiche Vertretung aller Staaten im 30.
— Vertragsrecht 108, 109.
— Wahl des Vizepräsidenten 48.
Senatoren Amtsdauer 39, 40.
— Instruktionsrecht der Legislaturen 43, 44.
— Wahlmodus 39, 40, 42, 43.
— Wahlprüfung 55.
— Wahlrecht, passives 44, 45, 58.
Seward W. H. 18, 19, 72, 107, 132.
Sezessionsrecht 21, 27, 95.
Sicherheiten der Ver. Staaten 84.
Sklavenfrage 12, 93, 94, 95, 96, 102, 124, 132.
Slander 124.
Slaughter House Cases 133, 135, 138.
Souveränetät 29, 30, 124.
Spione 105.
Sprecher des Repräsentantenhauses 45.
— fungirender Präsident 46.
Spring Valley Water Works Fall 127.
State Comity 130, 131, 132.
Staatengerichte Zuständigkeit der 115, 116, 117, 118.
Staatensouveränetät 6, 7, 23, 24, 25, 28, 33, 35, 37, 95.
Staatskorporationen 119.
Stempelakte 5.
Stephens Al. H. 85.
Steuern direkte 41, 65.
Steuerdistrikte 64.
Steuerwesen 64, 65, 66.
Stimmrecht allgemeines 41, 42.
Strafen 141.
Strafmilderung 114.
Strafprozesse 120.
Strafrechtliche Befugnisse des Kongresses 83—86.
Sumner Charles 129.
Surrat Mrs. 106.
Suspendirung der Regeln 61.

T.

Taylor Z. 47.
Telegraphenwesen 79, 80.
Tennessee 20.
Tenure of Office Act 51, 52.
Territorialbeamte 100.
Territorialrichter 54, 90.
Territorien 95, 96, 99, 100, 119, 120.
Territorium als ager publicus 7, 95, 96.
Test Oath Cases 121.
Test religiöser 122.
Texas 20, 103.
Tilden 50.
Tonnengeld 66.
Townships 97, 100.
Town Sites 98.
Tyler J. 47.

U.

Ueberführung von Prozessen 116, 117.
Unabhängigkeitserklärung 5, 6.
Unionsgebiet 19, 20.
Untergerichte 54, 83.
Unterthanenpflicht 84, 85.
Urkunden, öffentliche 131.
Utah 20, 101.

V.

Vakanzen 113.
Verfassungsänderungen 30, 141, 142.
Verfassungswidrigkeit von Gesetzen 35, 36, 37, 116.
Verhaftungen 138, 139.
Verjährungsgesetze 132.
Verkehrsmittel 79.
Verlagsrecht 82, 83.
Vermögenskonfiskation 84.
Vermont 20.
Versammlungsrecht 124.
Verschwörung 85.
Verträge und Bündnisse, Rechtsbeschränkung der Staaten 89.
Vertragsrecht 108, 109, 110, 111.

Veto des Präsidenten 62.
— d. Territorialgouverneure 100.
Viehtransportgesetz 79.
Virginia 15, 93, 94, 101.
Virginia und Kentucky-Resolutionen 24.
Vizepräsident Amtsdauer 39.
— Präsidentschaft geht über auf 46, 47.
— Vorsitzender des Senats 45.
— Wahlmodus 47, 48.
— Wahlrecht, aktives und passives 47.
Volk der Vereinigten Staaten 25, 27, 28, 30.
Völkerrechtliche Vergehen 89.
Vorkaufsrecht 97.

W.

Waffen, Recht zu tragen und zu besitzen 124.
Wahlrecht in den Territorien 100.
Waite Oberrichter 127.
War Powers 106.
Warrant 139.
Washington, D. of C. 94.
Washington George 11, 17, 63, 109.
Washington Richter 131.
Washington Territorium 20.
Webster D. 99, 110.
Werfte 79, 94.
West Point Kriegsschule 91.
West Virginia 20, 101.
Wisconsin 20.
Writ of error 117.
Wyoming 20.

Y.

Yates 15.
Yellowstone National Park 98.

Z.

Zählung der Elektoralstimmen 48, 49.
Zölle 66, 67, 79.
Zwangsrecht 26.

II. Das Staatsrecht der Einzelstaaten.

A.

Abolitionisten 144.
Academies 168, 169.
Ackerbauministerium 152.
Ackerbau- und Industrie Colleges 164.
Alabama 152, 159, 163.
Aldermen 179.
Ann Arbor 168.
Appraisers 160.
Appropriationsbills 147, 155.
Arbeiten öffentliche 153.
Arkansas 164.
Assembly 144.
— Geldbills 147.
— gesetzgeberische Initiative 147.
— Integralerneuerung 145.
— Mandatsdauer 145.
Assessors 160.
Attorney General 155.
Auditor 156.
Aufgaben des Staates, Begrenzung der 151—154.
Ausschüsse der Legislaturen 150.

B.

Baptisten 168.
Beamte Amtsenthebung 156, 157.
— Ausschluß von den Legislaturen 145.
Begnadigungsrecht 155.
Begünstigung von Religionsgemeinschaften 169, 170.
Bergwerksämter 152.
Bergwerksgesetzgebung 152.
Besteuerung zu religiösen Zwecken 170.
Betheiligung an religiösen Uebungen 170.
Bill of rights 144.
Bills Bestimmungen über die zur Annahme erforderliche Majorität 147.
— formale Kautelen 147, 148.
Bills, namentliche Abstimmung 148.
Botschaften der Gouverneure 154.
Brooks Ch. 167.
By-laws 176.

C.

California 159.
Charters 174.
Checks system of 154.
Cheney Fall 172.
Chinesen 159.
Colleges 168, 169.
Common Council 179.
Common Schools 164, 165, 166, 167.
Comptroller General 157.
Coroner 176.
Coroner's jury 176.
Council 155, 156, 179.
Counties 174, 175, 176, 177.
County Assessors 176.
— Beamte 175, 176.
— Clerk 176.
— Commissioners (Supervisors) 176.
— Gefängniß 175, 176.
— Gericht 175.
— Recorder (Register) 176.
— Sitz 174, 175.
— Steuern und Schulden 176.
— Treasurer 176.

D.

Delaware 160.
Dezentralisation 173.
Diäten der Legislatur, Limitirung ihrer Dauer 146.
Direkte Steuern 160, 161.
Direkte Wahlen zu den Legislaturen 145.
Domänenverwaltung 152.
Dorr's Rebellion 143.

E.

Education Board of 166.
— Bureau of 153.
Eigenthumssteuer, allgemeine, direkte 160.
Einkommensteuern 162.
Einwanderung Beförderung von 152.
Eisenbahnen 149, 153, 176.
Election districts 176.
Erie Kanal 149.
Ernennungsrecht 155.
Exekutivdepartement das 155, 156, 157.
Exekutive 154—157.

F.

Fabrikgesetzgebung 152, 153.
Fachschulen 169.
Finanzgesetzgebung 150.
Fish and Fisheries Commissioner of 152.
Fischereiwesen 152.
Florida 156.
Forstwirthschaft 152.
Freibriefe 174, 178, 181.
Friedensrichter 145.

G.

Geheime Abstimmung bei Volkswahlen 149.
Geistliche Ausschluß von den Legislaturen 145.
Geldbills 147.
General Assembly 144.
Geologische Aufnahmen 152.
Gerichte 157, 170, 174.
Gesetzgeberische Initiative 147.
Gesetzgebungsstatistik 146.
Gewerbegesetzgebung 152, 153.
Gewerbesteuern 162.
Gewohnheitsrecht 174.

Gouverneur Amtsdauer 154.
— Begnadigungsrecht 155.
— Berufung der Legislatur zu außerordentlicher Tagung 145, 155.
— Ernennungsrecht 155.
— Oberbefehlshaber der Miliz 155.
— Pflichten und Rechte 154, 155.
— Vakanz 154.
— Verfassungsänderungen in Delaware 160.
— „Veto" 150, 154, 155.
— Wahl 154.
— Wahlrecht passives 154.
— Wiederwählbarkeit 154.
Grammar Schools 165.
Grant U. S. 167.
Grundrechte 144.

H.

Handel 152.
Heimstätten 161.
High Schools 165, 168.
Hill Gouverneur 150.
Hochschulen 169.
House of Representatives 144.

J.

Illinois 145, 163, 170, 171, 172.
Immigration Commissioner und Agent of 152.
Impeachment 154, 157.
Implied restrictions 146.
Indiana 156.
Industrial Resources Bureau of 152.
Industrie 152.
Inkorporationsakte 174.
Innere Verbesserungen 149, 151, 164.
Integralerneuerung der Assembly 145.
Internal Revenue 160.
Julius Dr. 167.

K.

Kabinet 155, 156.
Kansas 143.
Karp Fr. 170.
Katholische Kirche 167, 168, 173.
Kentucky 159.
Kinderarbeit 153.
Kirche und Staat Verhältniß von 169—173.
Kirchen 167, 171, 172.
— Autonomie 170.
Kircheneigenthum 173.
Kirchengemeinden 167, 171, 172. 173.
Kirchliche Korporationen 171, 172, 173.
Kirchliche Verhältnisse 153.
Kommunen 166, 169, 170.
Kongregation 172, 173.
Kontrakte 174, 176.
Konventionen, konstituirende 142, 143.
— zur Verfassungsrevision 158, 159.
Kopfsteuer 161, 162.
Korporationen 149, 161.

L.

Labor and Agriculture Superintendent of 152.
Landschenkungen an Eisenbahnen 149.
— für Schulzwecke 164, 165.
Lecompton Konvention 143.
Legislaturen 144, 145.
— Ausschüsse 150.
— Befugnisse 146, 147, 148, 149.
— Mißtrauen gegen 150.
— Verfassungsänderungen 159.
— Verfassungsrevisionen 158.
— Wahl des Gouverneurs 154.
Legislaturperioden 145, 146.
Lehrerinnen 168.
Lehrerseminare 167, 168.
Licenses 163.
Lieutenant Governor 154.
Louisiana 162.

M.

Maryland 152.
Massachusetts 150, 167, 176.
Mayor 179, 180.
Michigan 168.
Miliz 155.
Minister 155, 156, 157.
Minister 173.
Minoritätsvertretung 145.
Mississippi 157.
Missouri 178.
Mittelschulen 168, 169.
Moderator 177.
Munizipalitäten 174.
— Eigenthum der 174.
Munizipal-Organisationen 173, 174, 175.

N.

Namentliche Abstimmung 148.
Nation The 148, 150.
Nebraska 146, 159.
New York 149, 173, 178, 180.
Normalarbeitstag 153.
Normal Schools 167, 168.
North Carolina 156, 163, 176.

O.

Oeffentliche Ländereien 151.
Ordinanz von 1787 164.
Organisation der Regierungen 144.
Organisationsakte von 1785 164.
Oregon 155, 157, 164.

P.

Parlamentarische Regierung 145, 156.
Parishes 175.
Pastor 173.
Posse comitatus 176.
Post 153.
Primary Schools 165.
Private bills 150.
Private Unterrichtsanstalten 168, 169.
Prosecuting Attorney 176.
Public Instruction Superintendent (Commissioner) of 166.
Public Works Board of 153.

R.

Religiöse Gemeinschaften Autonomie 170.
Religionsfreiheit 169, 170, 171.
Religionsunterricht 167.
Richter Amtsdauer 157.
— Amtsenthebung 156, 157.
— Unabsetzbarkeit 157.
— Wahl und Ernennung 157.
Riders 147.
Rotation im Amte 157.

S.

Schatzungsbeamte 160.
Schedule 144.
School Boards 166.
— Commissioners 166.
— Trustees 166.
Schulden Amortisirung 150.
— Kontrahirung 149.
— Maximum Festsetzung eines 150, 151.
Schuldistrikt 166, 176.
Schulen 161, 162.
— Unterhaltung der 166.
Schulfonds 164, 165, 167, 168.
Schulwesen 164—169.
— Organisation 166.
Selfgovernment 153, 154, 156, 173, 174.
Selbstverwaltung Organe der 173.
Seminare theologische 168.
Senat 144.
— Ernennungsrecht 155, 156.
— Geldbills 147.
— gesetzgeberische Initiative 147.
— hälftige Erneuerung 145.
— Mandatsdauer 145.
— Präsident 154.
— Verfassungsänderungen in Vermont 159.

Sessionen regelmäßige der Legislaturen 145, 146.
Sheriff 175, 176.
— deputy 176.
Sklavokratie 178.
Solicitor General 157.
Sonntagsschulen 167.
South Carolina 159, 176.
Special Legislation 149, 178, 181.
Spezifische Steuern 162, 163, 164.
Spolienwesen 148, 157, 179.
Sprecher der Assembly 154.
Staatskirche 169.
Staatsrecht Inhalt 151.
Staatssekretär 154, 156.
Staat und Gesellschaft 151.
Staat und Kirche, Verhältniß von 169—173.
Städte 173, 174, 177—181.
Städteordnung 178, 181.
Steuerfreiheit 161.
Steuerwesen 160—164, 175.
Stimmrecht 162.
Subsidien an Eisenbahnen 149.
Südstaaten 165.
Sumpfländereien 165.
Surveyor General 157.

T.

Tammany Hall 180.
Telegraphen 153.
Territorien 164.
Texas 159, 163.
Theologische Seminare 168.
Tocqueville 175.
Town Assessors 177.
— Clerk 177.
— Collector of Taxes 177.
— Constables 177.
— Hall 177.
— meeting 176.
— School Committee 177.
— Selectmen (Trustees) 177.
— Surveyors (Road Masters) 177.
— Treasurer 177.
Township (Towns) 166, 170, 174, 175, 176, 177.
— Commissioners (Supervisors) 176.
Treasurer 156.
Trustees Board of 173.

U.

Universitäten 164, 168, 169.
Unsittliche Schriften 171.
Unterrichtsbudget 165.
Unterrichtswesen 153.
Unterrichtszwang 165.
Ursprung der Verfassungen 142.

V.

Verfassungen Bestandtheile 144.
— Ursprung 142.
Verfassungsänderungen 143, 157, 158, 159.
Verfassungsrecht und Staatsrecht 151.
Verfassungsrevisionen 143, 158, 159.
Verfassungswidrigkeit von Gesetzen 148.
Verkehrsanstalten öffentliche 153.
Vermont 159.
Verwaltung 153.
„Veto" des Gouverneurs 150.
Virginia 156, 163.
Volksabstimmung über Verfassungsänderungen 159.
Volkssouveränetät 142, 143, 144.

W.

Wahlen, direkte zu den Legislaturen 145.
Wahlrecht aktives und passives 144, 145.
West Virginia 154.
Wisconsin 146.
Wohlthätigkeitsanstalten staatliche 153, 161, 162.
Wohnsitz der Mitglieder der Legislaturen 145.

Z.

Zivildienstreform 157, 181.
Zölle 160.

This book should be returned to the Library on the last date stamped below.

A fine of five cents a day is incurred by retaining it beyond the specified time.

Please return promptly.

DUE DEC 3 1914

DUE OCT 26 '37

DUE JUL 22 '37

DUE MAY 7 1924

DUE DEC 19 1925

DUE JUL 22 '37

DUE FEB 6 1926

DUE OCT 13 '39

DUE JUN 18 1922

Denver 10/29/

" July 27. "

DUE OCT 29 '45

APR 2[illegible] 1928

JAN 25 '55 H

DUE MAY 2[illegible] 1928

FEB 15 1930

DUE MAR 15 1930

Gov 1008.5.3
Das staatsrecht der Vereinigten Sta
Widener Library 005308639
3 2044 080 044 753